



Università degli Studi di Napoli Federico II

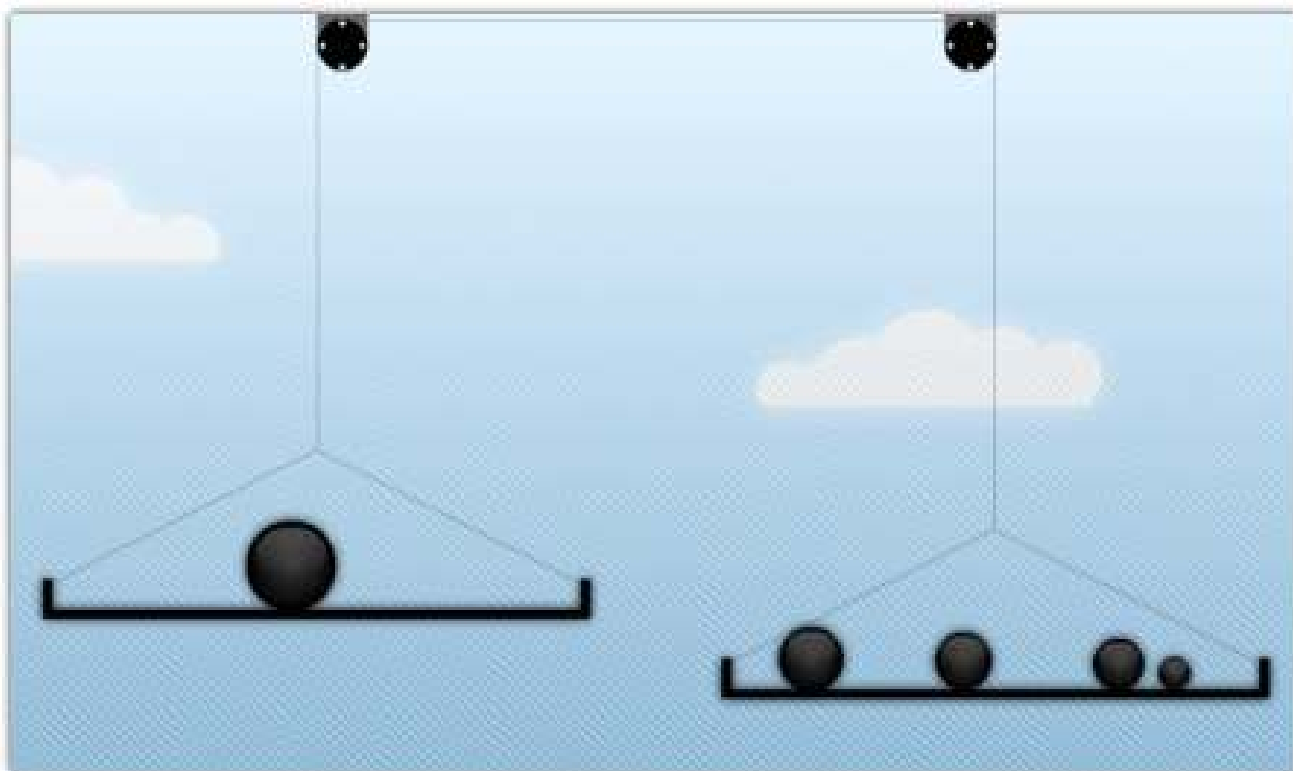
Facoltà di Architettura

Dipartimento di Progettazione urbana e Urbanistica

Dottorato di ricerca in Urbanistica e pianificazione territoriale – XXIV ciclo

## Il peso del piccolo

Metodologie applicative del piano strutturale intercomunale ai piccoli comuni



Coordinatore

Prof. Pasquale Miano

Tutor

Prof. Carlo Gasparri

Dottorando

Luigi Innammorato

*“voglio ricordare ancora un fervente messaggio ch’io rimetto ai timidi e ai pessimisti affinché non ignorino  
che ogni sforzo anche modesto non sarà vano, purché nella giusta direzione: da al nostro popolo i mezzi  
culturali affinché si esprimano le migliori intelligenze, i più nobili cuori.”*

Adriano Olivetti, , Discorso inaugurale al Congresso dell’INU a Torino, 1957.

## **Introduzione**

Oltre la crisi

## **Capitolo I**

Formazione, struttura e dinamiche del territorio contemporaneo

1. Mari e monti
2. I grandi movimenti dell'evoluzione dei piccoli centri in Italia
  - 2.1. 1861: primi cenni del “piccolo” declino
  - 2.2. Secondo dopo-guerra: crisi agricola e inizio dello spopolamento
  - 2.3. Anni '60 – '70: il picco
  - 2.4. Anni '80: fine dell'esodo
  - 2.5. Anni '90: primi segnali di ripresa al nord e continuo declino al sud
  - 2.6. La riconsiderazione dei piccoli centri negli ultimi 10 anni
3. La globalizzazione e la nuova fase competitiva dei piccoli centri
  - 3.1. Le trasformazioni geo-politiche del territorio
  - 3.2. L'Europa, le Regioni e l'intercomunalità
    - 3.2.1. L'intercomunalità
    - 3.2.2. Il policentrismo minuto

## **Capitolo II**

I piccoli comuni, i sistemi locali e la “coalescenza territoriale”

1. I piccoli comuni
  - 1.1. Definizione di piccolo comune

- 1.2. Pochi abitanti ma tanto territorio
- 1.3. La geografia dei piccoli comuni
- 1.4. I piccoli comuni nella legislazione nazionale
- 2. I sistemi locali
  - 2.1. Un nuovo punto di vista per leggere il territorio
  - 2.2. Le aree di influenza e le aree di gravitazione
  - 2.3. Il dinamismo dei limiti
- 3. La coalescenza territoriale
  - 3.1. Introduzione alla “coalescenza territoriale”
  - 3.2. Dalla “questione urbana” alla “questione rurale”
  - 3.3. Il grado di “coalescenza territoriale”
  - 3.4. Forme di relazioni territoriali

## **Capitolo III**

### **La collaborazione tra enti e la pianificazione urbanistica intercomunale**

- 1. L'associazionismo dell'ente comunale e le Unioni dei Comuni
  - 1.1. Dalle collaborazioni forzate alla necessità dell'associazionismo dei piccoli Comuni
  - 1.2. L'Unione dei Comuni
    - 1.2.1. I numeri delle Unioni dei Comuni
  - 1.3. Processo di istituzionalizzazione della “coalescenza territoriale”
- 2. L'intercomunalità urbanistica
  - 2.1. La pianificazione urbanistica intercomunale

- 2.2. La pianificazione urbanistica intercomunale nelle leggi regionali sul governo del territorio
- 3. La nuova forma di piano
  - 3.1. Il percorso verso il “nuovo piano”
  - 3.2. “Il piano a doppia gittata”
    - 3.2.1. Il piano strutturale
    - 3.2.2. Il piano operativo
  - 3.3. La differenza tra il piano strutturale comunale e il piano strategico comunale

## **Capitolo IV**

### Una nuova forma di piano intercomunale

- 1. La componente strutturale e la sua applicazione intercomunale
  - 1.1. Il piano strutturale intercomunale
    - 1.1.1. La rete insediativa
    - 1.1.2. La rete infrastrutturale
    - 1.1.3. La rete ambientale
    - 1.1.4. La rete di produzione energetica
  - 1.2. La pianificazione urbanistica intercomunale gestita dall’Unione dei Comuni
- 2. La componente operativa
  - 2.1. L’approccio al piano operativo
  - 2.2. Gli scambi volumetrici e le compensazioni urbanistiche

## **Bibliografia**

## Oltre la crisi

Il territorio della penisola italiana, sin dall'età pre-romana, è stato caratterizzato dalla fitta presenza di centri abitati di piccola dimensione.

Quest'ultimi, nello scorrere della storia, hanno attraversato anni di prosperità e anni di forti difficoltà. Nei primi anni del secondo dopoguerra, mentre il continente iniziava un periodo di rinascita dalle tremende distruzioni della guerra e gli interessi economici si concentravano principalmente nelle maggiori aree urbane, i Comuni italiani di piccola dimensione si incamminavano lungo una strada di forte declino che, ancora oggi, caratterizza la quasi totalità delle aree marginali del territorio italiano. I primi segnali di ripresa si cominciarono ad avere a partire dagli anni '90 e solo nella parte settentrionale del Paese dove i collegamenti infrastrutturali, da sempre, sono meglio distribuiti e meglio mantenuti su tutto il territorio. Nel frattempo, anche gli equilibri mondiali hanno subito delle profonde trasformazioni. Il processo di globalizzazione e il processo di formazione dell'Unione Europea hanno influito non poco sulle condizioni economiche, fisiche e sociali. Si sono affermate politiche di sviluppo fondate sulla visione regionalistica e sulla crescita policentrica del territorio.

Tutto ciò ha coinvolto anche le comunità di piccola dimensione del territorio italiano.

Ma cosa si intende per Comune di piccole dimensioni?

La definizione della dimensione di un centro abitato non può essere affidata ai soli numeri sulla grandezza del Comune (numero di abitanti, estensione territoriale, densità abitativa), ma è necessario prendere in considerazione anche la presenza o l'assenza di funzioni e servizi all'interno di esso.

Per poter avere dei parametri di riferimento e di confronto accettabili è stato necessario classificare, come fanno le principali ricerche, l'ISTAT e le leggi

nazionali, come piccoli Comuni tutti quegli enti comunali con una popolazione inferiore ai 5000 abitanti. A oggi i piccoli comuni in Italia sono 5.683, rappresentano il 70,2% delle amministrazioni comunali italiane, vi risiede il 17,1% della popolazione italiana (pari a 10.349.962 abitanti) e i loro territori coprono il 70% della penisola.

Allo stesso modo, per comprendere la struttura del territorio italiano, è indispensabile considerare le interdipendenze sociali, economiche e fisiche esistenti tra i piccoli Comuni limitrofi.

Questo intensificarsi delle relazioni tra centri abitati ha prodotto un fenomeno di “coalescenza territoriale” che, anno dopo anno, trasforma due unità urbane funzionalmente autonome in unico sistema locale.

Questo fenomeno non ha la stessa intensità in tutti i sistemi locali. La sua forza “aggregatrice” può variare in base: al numero di centri abitati coinvolti; alla distanza tra i centri abitati; alla distribuzione delle sedi lavorate principali; alla distanza dei centri urbani minori dall’eventuale area urbana centroe; al grado di autocontenimento del sistema locale; al livello di centralità dell’eventuale Comune centroe e alla diffusione di infrastrutture di collegamento su tutta l’area interessata dal fenomeno.

Tutto ciò impone di studiare e di pianificare il territorio con un diverso punto di vista. Si rende necessario avere uno sguardo non più concentrato sul singolo Comune, ma interessato a tutto il territorio del sistema locale che avrà dei confini a “geometria variabile” in base al tipo di funzione o di relazione sulla quale si sta ponendo l’attenzione.

La risposta istituzionale a questo processo evolutivo del territorio non è mai stata molto incisiva. Tant’è che uno dei principali limiti alla crescita e alla pianificazione del territorio, in molti casi, risulta essere proprio la mancata “coalescenza istituzionale”.

Le proposte normative per un’aggregazione istituzionale non sono mai mancate. Fin dal 1934, con il Regio decreto n. 383, i Comuni hanno la

possibilità di istituire dei consorzi per la collaborazione sull'esercizio di servizi. Ma il passo più importante dal punto di vista normativo è stato compiuto solo nel 1990 con la riforma dell'ordinamento degli enti locali, legge 142/1990, con la quale sono state normate le forme associative comunali, tra cui troviamo l'Unione dei Comuni.

Per quanto riguarda i piccoli Comuni, solo nell'ultimo decennio, per puri motivi finanziari, si è introdotta l'obbligatorietà delle gestione delle funzioni fondamentali che ha avuto un rafforzamento importante nelle manovre economiche varate nel 2010 e nel 2011.

Anche la pianificazione urbanistica, fin dall'emanazione, nel 1942, della legge fondamentale prevede la possibilità, anche se in maniera poco chiara, di redigere i piani urbanistici intercomunali. Nonostante negli anni, tramite le leggi regionali sul governo del territorio, si sia cercato di incentivare la pianificazione urbanistica intercomunale, attualmente i casi di piani intercomunali non sono molto diffusi sul territorio nazionale.

Un'impronta decisiva per la diffusione della pianificazione intercomunale è stata data con la "nuova forma di piano" proposta dall'Inu nel 1995 e successivamente recepita da molte Regioni nelle proprie leggi regionali.

La proposta di riforma del piano consiste nella strutturazione di quest'ultimo in tre componenti fondamentali: la componente strutturale, il regolamento urbanistico edilizio e la componente operativa. Vista questa tripartizione, la componente strutturale del piano urbanistico, a livello comunale e in particolar modo per quanto riguarda i piccoli Comuni limitrofi caratterizzati da forti interdipendenze, si presta ad avere un'applicazione intercomunale capace di avere una visione completa del territorio che si dovrà regolamentare.

I piccoli Comuni affinché possano superare i limiti cognitivi e la marginalità in cui - la maggior parte di essi - si trovano, devono imparare e prendere



coscienza che è indispensabile “fare rete” con le piccole municipalità limitrofe.

A questo punto, viste le caratteristiche insediative del territorio italiano fortemente caratterizzato dalla fitta presenza di piccoli centri abitati, visti i processi di “coalescenza territoriale” e la conseguente necessità di approcciarsi al territorio su base di sistemi locali intercomunali, vista la possibilità per gli enti comunali di associarsi per la gestione delle funzioni e per l'esercizio dei servizi e, infine, vista la strutturazione riformista del piano urbanistico in tre componenti fondamentali ritengo che, per i piccoli Comuni che si trovano in situazioni di forte dipendenza uno dall'altro, sia necessario pensare alla componente strutturale essenzialmente su base intercomunale, in modo da avere una migliore salvaguardia e un'adeguata strutturazione della rete insediativa, della rete infrastrutturale, della rete ambientale e della rete energetica.

Affinché tutto ciò sia possibile e quindi avere una corretta redazione, un'efficace attuazione e una buona gestione, è preferibile che il tutto sia supervisionato o redatto da un ufficio di piano unico per tutti Comuni interessati.

Tale ufficio, al fine di accrescerne i poteri decisorii, andrebbe inserito in un ente intercomunale dotato di organi decisorii che possano dettare delle direttive di funzionamento immediate ed eseguibili. L'ente sovra locale maggiormente rispondente a tali esigenze è senz'altro l'Unione dei Comuni. Quanto infine alla componente operativa del piano urbanistico, è opportuno precisare che essa si applica negli ambiti di trasformazione delimitati nella componente strutturale e in base a essi si potrà stabilire anche se debba riguardare un solo Comune o più Comuni.

Alla base dell'attuazione del piano pongo la tecnica della perequazione urbanistica che, proprio grazie alla dimensione intercomunale, potrebbe trovare la forza per essere applicata e garantire la realizzazione delle

attrezzature pubbliche di cui necessitano gli abitanti e le opere di compensazione ambientale di cui necessita il territorio fortemente caratterizzato dal dissesto idrogeologico.

Il procedimento proposto potrebbe risultare utile a superare lo stallo istituzionale in cui versano i piccoli Comuni e tutti gli enti pubblici in genere nonché fornire quella spinta necessaria affinché i piccoli enti municipali si risollefino dalla tremenda crisi in cui sono caduti.

# CAPITOLO I

*“L’urbanistica moderna non nasce contemporaneamente ai processi tecnici ed economici che fanno sorgere e trasformano la città industriale, ma si forma in un tempo successivo, quando gli effetti quantitativi delle trasformazioni in corso sono divenuti evidenti ed entrano in conflitto tra loro, rendendo inevitabile un intervento riparatore”*

*(Leonardo Benevolo - 1963)*

*“Ciascun territorio costruisce, nella coscienza collettiva, un musée imaginaire sedimentato attraverso l’esperienza delle molte possibili strategie dello sguardo, dei racconti, delle descrizioni, dei propositi di cambiamento. Sono immagini differenti che si accumulano, si sovrappongono e in qualche modo entrano a far parte della stessa configurazione del territorio come personaggi di un testo narrativo”*

*(Mosè Ricci, 1996)*

## 1. Mari e monti

*“Vista dall’alto, l’Italia appare trasformata dal moltiplicarsi, ovunque, di inedite forme di densità edilizia: ispessimenti di costruzioni attorno a tracciati viari e a linee di confine, punteggiature sparse di edifici sulle aree collinari, inondazioni edilizie di zone periurbane, eruzioni volumetriche che ridisegnano zone di transizione tra città e campagna; ma anche l’aprirsi di radure, di vuoti, slabbramenti nel tessuto urbano dovuti a fenomeni di dismissione industriale, di degrado di attrezzature, di abbandono di aree residenziali.”*<sup>1</sup>

Ma, dal punto di vista storico, come si è arrivati ad avere questa strutturazione del territorio italiano?

Esistono varie ricostruzioni dell’evoluzione della presenza dei centri abitati sul territorio. Quella che mi sembra maggiormente interessante e che, in qualche modo, è stata capace di farmi dare una motivazione alla conformazione e al posizionamento dei centri abitati, è stata quella fatta da Gianfranco Caniggia e Gian Luigi Maffei<sup>2</sup>.

I due autori partono dalla sequenza, anche dal punto di vista cronologico, delle strutture che vanno a occupare, a modificare e a caratterizzare un territorio naturale. Questi livelli di trasformazione vengono denominati “fasi”. La prima struttura che incide sul territorio sono i percorsi; *se non arriviamo in un’area, non potremo né insediarvi, né renderla produttiva, ma occorre notare che l’uomo può utilizzare un territorio anche solo limitandosi a percorrerlo*<sup>3</sup>. Il secondo elemento strutturante del territorio è l’insediamento, anche non permanente, ma comunque capace di generare un’associazione per la trasformazione del territorio, a esempio: un campo coltivato, un pascolo, un frutteto, ecc.. La terza fase consiste nella stabilizzazione di un insediamento

---

<sup>1</sup> Boeri S., L’anticità, Editore Laterza, Bari 2011.

<sup>2</sup> Caniggia G. e Maffei G. L., Composizione architettonica e tipologia edilizia. Lettura delle strutture edilizie: territorio, Marsilio Editore, Venezia 1979.

<sup>3</sup> Vedi precedente.

e si ha quando *“l'utilizzazione permanente di un campo agricolo, di un pascolo o di un bosco abbia finito per connettersi con un sistema di opere atte a mutare l'assetto naturale di un luogo al fine di renderlo stabilmente produttivo”*<sup>4</sup>. La quarta fase di antropizzazione del territorio si ha con la gerarchizzazione e la specializzazione funzionale degli insediamenti presenti.

Gli autori specificano che la strutturazione di un territorio non si ha tanto con il solo susseguirsi progressivo delle quattro fasi sopradescritte, ma parlano di “cicli”, ciascuno formato dall'evoluzione contemporanea delle quattro fasi in maniera parallela. Il primo ciclo di trasformazioni viene denominato “ciclo di impianto dell'antropizzazione”.

A questo punto è necessario evidenziare che la conformazione morfologica, il clima e la fertilità del suolo di un territorio influenzano molto la localizzazione e la dimensione degli insediamenti che l'uomo andrà a creare. Questa è una delle principali motivazioni per cui il territorio italiano, fortemente caratterizzato da colline e montagne, ha un'enorme presenza di piccoli centri diffusi in quasi tutta la sua interezza.

Ritornando all'enunciazione di Caniggia e Maffei, si continua affermando che la prima fase, quella relativa ai percorsi, è cominciata con l'attraversamento dei territori tramite i “percorsi di crinale” che seguono le principali linee di dispiuvio e seguono le sommità delle cime più alte. La seconda fase, quella dei primi insediamenti temporanei, non si è sviluppata sui crinali, dove la collocazione di un insediamento non risulta essere molto agevole e la captazione dell'acqua (elemento vitale per la specie umana) è molto difficoltosa, ma al “livello delle sorgive”, dove sgorga l'acqua, che è a una quota altimetrica inferiore e viene raggiunto tramite i “percorsi di crinale secondario”. *“Il luogo prescelto per l'insediamento implica, in vario modo, la morfologia di un promontorio, ossia una porzione di area delimitata da due compluvi e*

---

<sup>4</sup> Vedi precedente.

*posta ove questi si congiungono, terminale di un percorso di crinale. ... a seguito della collocazione di insediamenti di promontorio si determina una duplice fascia insediata a livello delle sorgive, quindi a una certa distanza dal percorso di crinale principale dal quale si diramano i crinali secondari, e al di sopra di una certa quota, determinata dalla relativa contiguità di un sistema di promontori al percorso di raggiungimento di un'area, rispetto a quelli posti a quote inferiori.”*<sup>5</sup> L'aumento della presenza di questi insediamenti a un livello più basso rispetto al percorso principale del crinale e l'intensificarsi delle relazioni esistenti porta alla creazione di percorsi di collegamento tra i nuclei abitati, denominati “percorsi di controcrinale locali”. Così il controcrinale inizia a sostituirsi al crinale principale, si intraprende la discesa verso i fondovalle e si entra nella terza fase. Quando i percorsi di controcrinale si allontanano troppo dal percorso di crinale essi iniziano a essere interessati non solo da flussi locali, ma anche di percorrenze con un raggio più ampio. A questo punto inizia la quarta fase del primo ciclo e si rafforza la preferenza per l'occupazione delle zone collinari e basso collinari.

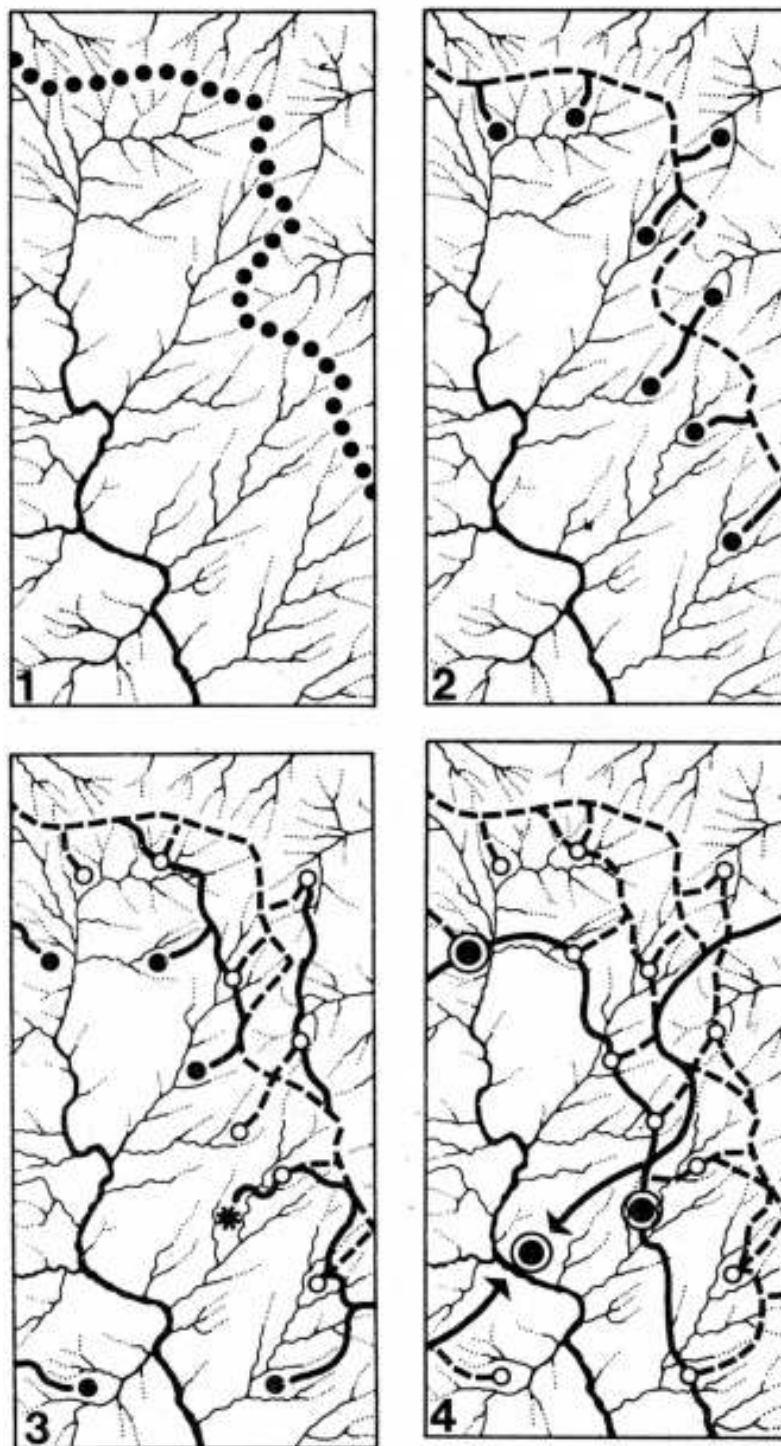
Alla fine del primo ciclo di antropizzazione del territorio si è affermato un processo che ha portato a *“una progressiva occupazione del territorio che va da monte a valle”*<sup>6</sup> (vedi Figura 1).

---

<sup>5</sup> Vedi precedente.

<sup>6</sup> Vedi precedente.

Figura 1: Modello teorico del primo ciclo di antropizzazione del territorio.



Fonte: Caniggia G. e Maffei G. L., *Composizione architettonica e tipologia edilizia. Lettura delle strutture edilizie: territorio*, Marsilio Editore, Venezia 1979.



Il secondo ciclo di antropizzazione viene denominato “di consolidamento” e si scompone, analogamente al primo, in quattro fasi.

La prima fase *“può individuarsi al momento in cui i nuclei urbani prodotti dai controcrinali, estrema discesa a valle della strutturazione da monte, iniziano a connettersi mediante percorsi di fondovalle.”*<sup>7</sup>

La seconda fase si ha quando i percorsi di fondovalle iniziano a collegare in maniera intensa le aree costiere con principali centri abitati del fondovalle.

Successivamente, si arriva alla terza fase con la nascita di percorsi fondovalle secondari, tramite i quali si collegano i percorsi di fondovalle principali con i percorsi di controcrinale precedentemente sviluppati.

La quarta fase si avrà quando si creeranno i percorsi di collegamento tra il fondovalle e i primi insediamenti creatisi sui promontori. (vedi Figura 2)

---

<sup>7</sup> Vedi precedente.

Figura 1: Modello teorico del primo ciclo di antropizzazione del territorio.



Fonte: Caniggia G. e Maffei G. L., *Composizione architettonica e tipologia edilizia. Lettura delle strutture edilizie: territorio*, Marsilio Editore, Venezia 1979.

*“Al ciclo di consolidamento segue un terzo ciclo, di recupero dell’impianto, che così chiamiamo per sottolineare il sistema di fenomeni dovuti all’intrinseca labilità delle strutture vallive e alla necessità di un ritorno alla strutturazione precedente, per la sua specifica maggior persistenza che una miglior aderenza alla naturalità le assicura.”*<sup>8</sup>

Infine, secondo gli autori, si entra nel quarto e ultimo ciclo di antropizzazione del territorio - quello che parte dal 1200 e ancora oggi stiamo vivendo – che chiamano “ciclo del recupero del consolidamento” e nel quale si ripetono le fasi che si sono avute nel secondo ciclo, quindi un ritorno all’occupazione delle aree vallive e delle pianure, ma, a differenza del secondo, con una maggiore trasformazione del “territorio naturale”.

Spiegato, in maniera sommaria, come l’uomo ha occupato il territorio e prendendo in considerazione la complessità orografica del territorio italiano si spiega la forte diffusione di centri abitati sul territorio italiano.

In Italia, oltre ad avere il territorio caratterizzato dalla fitta presenza di centri abitati, purtroppo negli ultimi trent’anni, abbiamo un’altra caratteristica che ci rende originali: la diffusione di case sparse nelle aree extraurbane; *“... il problema non è tanto l’aver costruito più che altrove, ma che abbiamo disperso le costruzioni nella campagna, disseminandola di insediamenti residenziali e produttivi. In Francia,, Germania o Inghilterra il territorio è costellato dai piccoli centri, separati gli uni dagli altri: e così la campagna si è salvata. In Francia, per esempio, ci sono 35.000 Comuni, contro gli 8.000 italiani, ma fuori dai piccoli centri il territorio ha mantenuto la sua funzione produttiva, resta destinato all’agricoltura o al sistema naturale, svolgendo in tal modo anche il suo ruolo paesistico.”*<sup>9</sup> Oggi la campagna, oltre a doverla proteggere dalla diffusione delle case sparse, deve essere protetta anche dalla realizzazione di centrali elettriche fotovoltaiche su terreni agricoli che, essendo più convenienti per i contadini (più soldi

---

<sup>8</sup> Vedi precedente.

<sup>9</sup> Oliva F. (a cura di), Giuseppe Campos Venuti – Città senza cultura. Intervista sull’urbanistica, Editori Laterza, Bari 2010.

con meno lavoro fisico), stanno occupando molti terreni destinati alla produzione agricola.

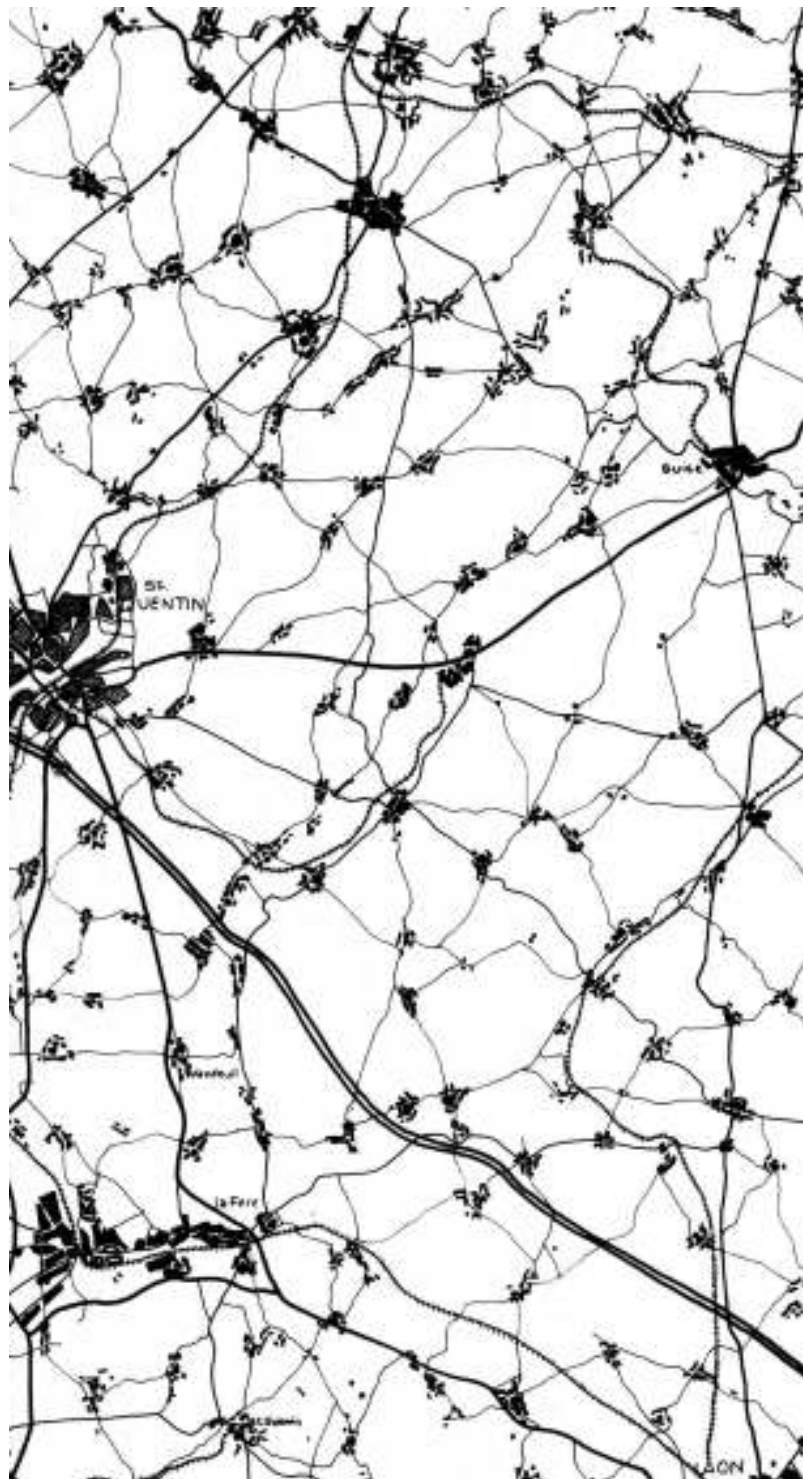
A dimostrazione di quanto sopra esposto ecco alcune immagini che evidenziano bene come il territorio italiano sia fortemente caratterizzato dallo sprawl urbano che non permette di avere una distinzione netta tra area urbana e campagna. A differenza di quello italiano, il territorio francese, ugualmente caratterizzato dalla fitta presenza di piccoli centri urbani, non presenta un'occupazione continua come quella italiana, ma è riuscito a combattere la diffusione di case sparse nelle aree destinate alla produzione agricola. (Figura 3 e Figura 4)

Figura 3: Sistema insediativo dell'area tra Treviso e Venezia



Fonte: Savarese N., Valentino P. A. (a cura di), Progettare il passato – Centri storici minori e valori ambientali diffusi, Associazione CIVITA e Progetti museali editore, Roma 1994.

Figura 4: Sistema insediativo dell'area di St. Quentin



Fonte: Savarese N., Valentino P. A. (a cura di), Progettare il passato – Centri storici minori e valori ambientali diffusi, Associazione CIVITA e Progetti museali editore, Roma 1994.

La complessità del territorio italiano è rafforzata anche dalle diverse tipologie di antropizzazione nelle diverse aree geografiche. In particolar modo le differenze sono maggiormente evidenti se si confrontano le aree settentrionali con quelle meridionali.

Il Mezzogiorno, in gran parte della sua estensione, presenta un *“grado di complessità della costruzione che, in confronto al Nord e al Centro del Paese, è riconducibile alla categoria delle “vocazioni elementari”*<sup>10</sup>. Questa differenza di complessità è dovuta principalmente a due fattori: il diverso processo di antropizzazione del territorio agricolo e la minore forza del processo di urbanizzazione nel sud del Paese.

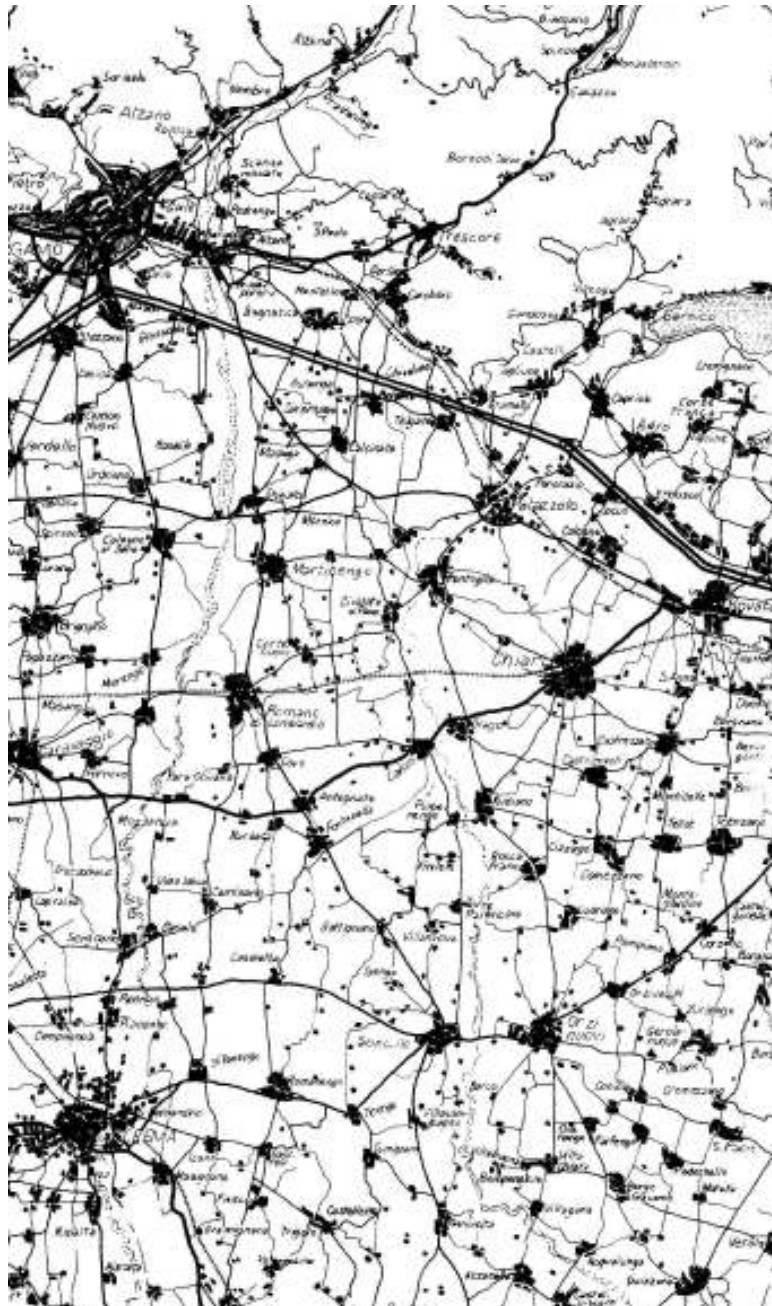
Dal punto di vista delle forme insediative, il territorio italiano potrebbe essere diviso in tre macro-aree. La prima è il nord-ovest che è l'area più densamente abitata e sulla quale insistono tre aree metropolitane (Milano, Torino e Genova) inserite in un contesto di medi e piccoli centri disseminati su tutta la superficie (Figura 5). La seconda è il nord-est e il centro (escluso il Lazio) ed è caratterizzata dall'assenza di aree metropolitane, dalla fitta presenza di città di media dimensione inserite in un contesto ricco di piccoli Comuni e da un tessuto stradale, in particolar modo nell'area nord-est, minuto che arriva nelle aree più marginali della campagna (Figura 6). Infine, la terza macroarea è costituita dal Mezzogiorno (incluso il Lazio) che a sua volta può essere scomposta in due sotto aree: la prima (composta dalla Campania, dalla Puglia, dalla Sicilia e dal Lazio) caratterizzata dalla presenza di aree metropolitane con un'estesa area gravitazionale, da una densa rete di città medie e da una presenza di piccoli centri nelle aree interne (Figura 7); la seconda (composta dalla Calabria, dalla Basilicata e dal Molise) caratterizzata dall'assenza di città di una certa dimensione, la superficie territoriale è occupata da una rete di centri di

---

<sup>10</sup> Savarese N., Valentino P. A. (a cura di), Progettare il passato – Centri storici minori e valori ambientali diffusi, Associazione CIVITA e Progetti museali editore, Roma 1994.

piccole dimensioni in cui si evidenzia una scarsa presenza di case sparse (Figura 8).

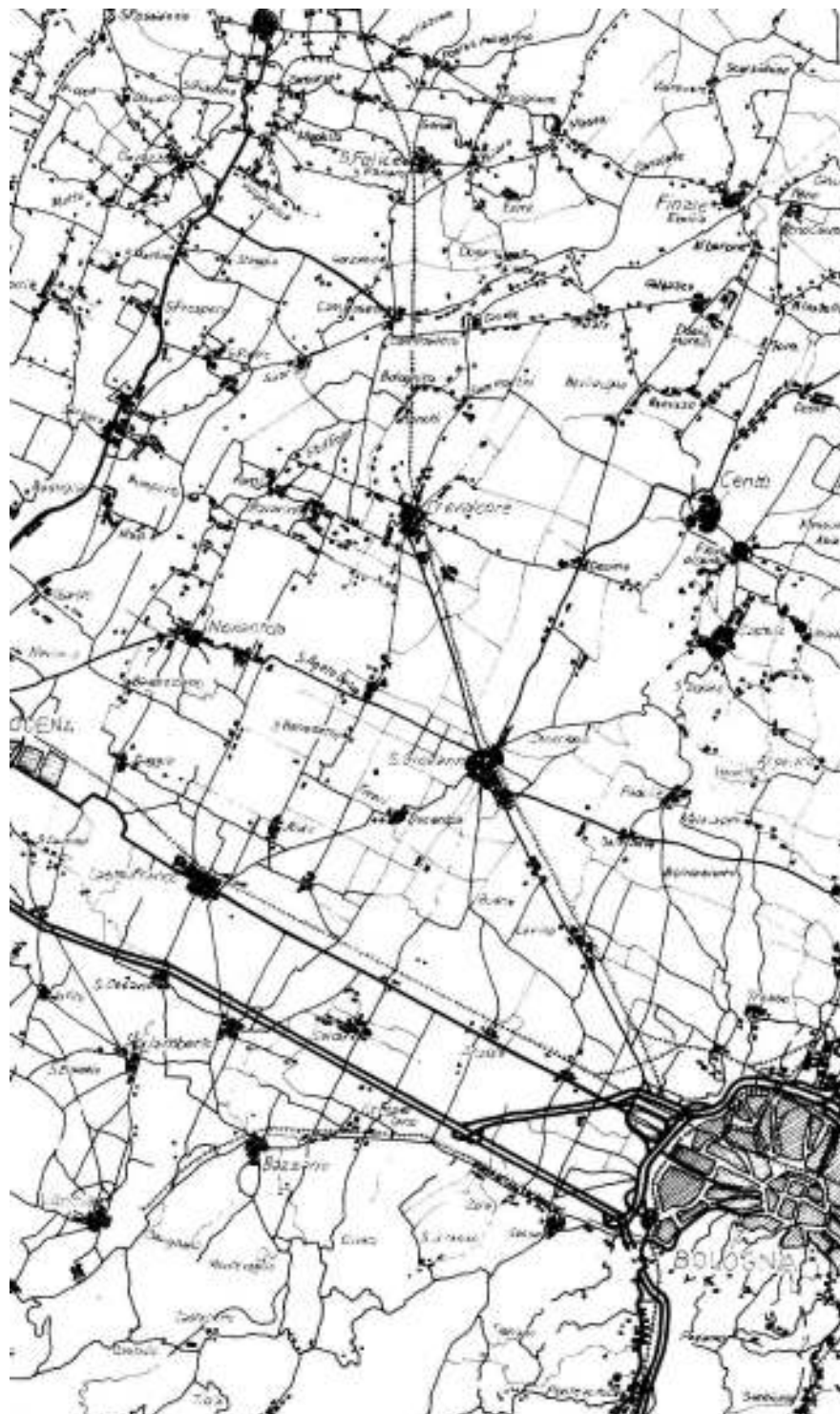
Figura 5: Sistema insediativo dell'area di Bergamo.



Fonte: Savarese N., Valentino P. A. (a cura di), Progettare il passato – Centri storici minori e valori ambientali diffusi, Associazione CIVITA e Progetti museali editore, Roma 1994.

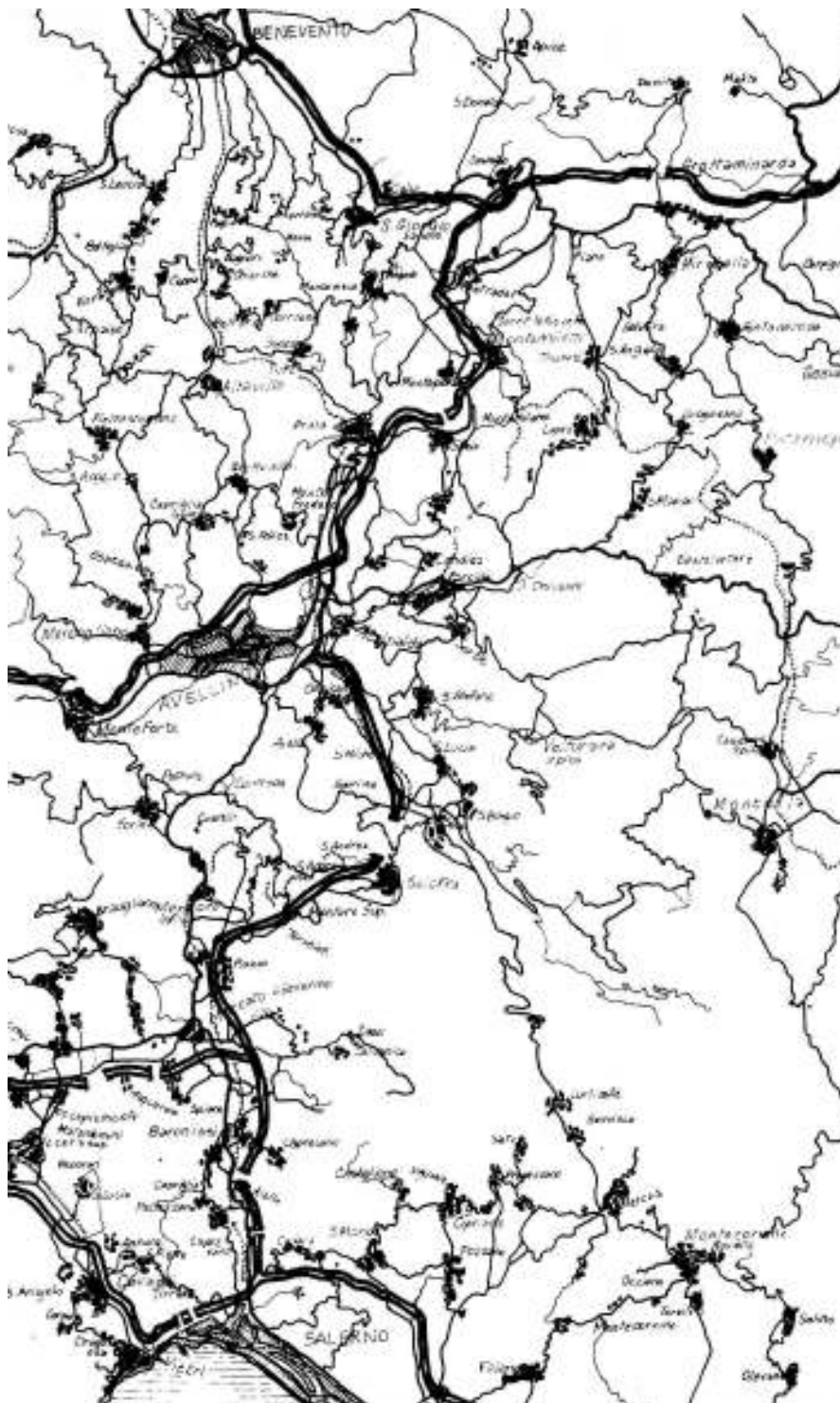


Figura 6: Sistema insediativo dell'area Modena – Bologna.



Fonte: Savarese N., Valentino P. A. (a cura di), Progettare il passato – Centri storici minori e valori ambientali diffusi, Associazione CIVITA e Progetti museali editore, Roma 1994.

Figura 7: Sistema insediativo dell'area tra Salerno e Benevento.



Fonte: Savarese N., Valentino P. A. (a cura di), Progettare il passato – Centri storici minori e valori ambientali diffusi, Associazione CIVITA e Progetti museali editore, Roma 1994.

Figura 8: Sistema insediativo del catanzarese.



Fonte: Savarese N., Valentino P. A. (a cura di), Progettare il passato – Centri storici minori e valori ambientali diffusi, Associazione CIVITA e Progetti museali editore, Roma 1994.



## 2 I grandi movimenti dell'evoluzione urbana in Italia

### 2.1 1861: primi cenni del “piccolo” declino

Sono pochi i Paesi al mondo che, come l'Italia, hanno una così diffusa e capillare presenza di insediamenti sul territorio che, nel corso della storia, hanno caratterizzato lo sviluppo e le più importanti vicende.

La presenza di così tanti centri urbani<sup>11</sup> è dovuta innanzitutto: alle caratteristiche e alla ricchezza di risorse della penisola italiana; alla costante e prevalente forza lavoro dedita all'allevamento e all'agricoltura; all'organizzazione territoriale basata sulla presenza di insediamenti per il presidio del territorio fin dall'antichità.

La penisola italiana, al momento della sua unificazione in un unico Stato, aveva un'economia principalmente basata sulle attività primarie. Una conferma a questa affermazione è data: dalla struttura insediativa della popolazione al 1861 che si caratterizza per l'elevata incidenza dei comuni con meno di 5.000 abitanti, pari a circa l'86,5% della totale (tabella 1); dalla distribuzione della popolazione complessiva per classe dimensionale dei comuni, nella quale si evince che circa l'80% della popolazione italiana viveva in centri abitati con una popolazione inferiore ai 20.000 abitanti e con un'economia fondata sulle attività primarie (tabella 2).

Tabella 1 – La struttura insediativa della popolazione italiana al censimento del 1861.

	1861
Comuni >100.000 ab.	0,1%

---

<sup>11</sup> Nel censimento ISTAT del 2001 si contano: 21.684 centri abitati e 36.580 nuclei insediativi.

Comuni tra 20.000 e 100.000 ab.	1,1%
Comuni tra 5.000 e 20.000 ab.	12,3%
Comuni < 5.000 ab.	86,5%
Totale	100%

Fonte: CRESME

Tabella 2 – La distribuzione della popolazione complessiva per classe dimensionale dei comuni al censimento del 1861

	1861
Comuni >100.000 ab.	8,2%
Comuni tra 20.000 e 100.000 ab.	11,5%
Comuni tra 5.000 e 20.000 ab.	31,8%
Comuni < 5.000 ab.	48,5%
Totale	100%

Fonte: CRESME

Anche Carlo Cattaneo nel 1858 riconobbe *“come principale specificità e ricchezza del territorio italiano la presenza di una fitta trama di città, anche se fin da allora ciò si poteva dire solo per l'Italia centro – settentrionale e non per il Mezzogiorno. Va infatti tenuto presente che l'urbanizzazione moderna si sovrappone in Italia a una struttura dualistica di derivazione medioevale: mentre nel nord e nel centro la fioritura urbana dei secoli undicesimo e dodicesimo diede origine a una rete densa e continua di alcune centinaia di città, nel sud il dominio feudale soffocò questa tendenza nel suo nascere; vi si formarono così solo poche città costiere su cui emerse poi Napoli, e fin alla prima metà del ventesimo secolo rimasero vasti entroterra esclusivamente rurali”*<sup>12</sup>

L'avvento dell'Unità d'Italia porta con sé anche l'industrializzazione del territorio che, concentrandosi a ridosso dei maggiori centri urbani,

---

<sup>12</sup> Dematteis G., Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche, Franco Angeli, Milano 1989.

costituisce l'input per i primi flussi migratori che vanno dai piccoli comuni verso le grandi città.

Fino al secondo conflitto mondiale, il processo di urbanizzazione italiano procede molto più lentamente rispetto al resto dell'Europa occidentale. Infatti, al censimento generale della popolazione italiana, effettuato nel 1936, solo il 35,5% della popolazione vive in comuni con più di 20.000 abitanti.

Ma questo, almeno fino agli anni '50 del ventesimo secolo, non costituisce la principale causa per la quale diminuisce la quantità di piccoli comuni sul territorio nazionale. Le ragioni, per cui il numero dei comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti diminuisce, consistono: nell'aumento totale della popolazione italiana che, grazie alla migliore qualità igienico-sanitarie delle condizioni abitative e ai progressi della medicina, ha una prospettiva di vita che si allunga di molto; le migliori condizioni socio-economiche inducono anche ad aumentare il numero delle nascite. Quindi aumenta la dimensione media di ogni singolo comune e di conseguenza molte aree urbane, comprese quelle che si trovano in zone difficilmente accessibili, superano la soglia dei 5.000 abitanti.

Quanto sopra esposto è confermato anche dalla Tabella 3, nella quale sono riportati i dati della popolazione media dei comuni suddivisi in classi dimensionali.

Tabella 3 – La dimensione media dei comuni ai censimenti del 1861 e del 1936.

	1861	1936
Comuni >100.000 ab.	217.391	338.001
Comuni tra 20.000 e 100.000 ab.	34.111	36.067
Comuni tra 5.000 e 20.000 ab.	8.638	8.487
Comuni < 5.000 ab.	1.869	2.089

Fonte: CRESME

Confrontando i dati relativi ai censimenti del 1861 e del 1936 si evince chiaramente una crescita della popolazione media in tutte le classi, in particolar modo nella categoria dei comuni con una popolazione superiore ai 100.000 abitanti, nei quali oltre al saldo naturali influisce, come prima affermato, influiscono anche i primi flussi migratori.

La crescita costante del numero dei comuni con una popolazione superiore ai 5.000 abitanti, ovviamente modifica anche la distribuzione della popolazione che, per circa il 20%, si sposta dai comuni inferiori ai 20.000 abitanti ai comuni che superano questa soglia demografica (Tabella 4).

Tabella 4 – La distribuzione della popolazione complessiva per classe dimensionale dei comuni ai censimenti del 1861 e del 1936.

	1861	1936
Comuni >100.000 ab.	8,2%	18,3%
Comuni tra 20.000 e 100.000 ab.	11,5%	18,2%
Comuni tra 5.000 e 20.000 ab.	31,8%	32,9%
Comuni < 5.000 ab.	48,5%	30,6%
Totale	100%	100%

Fonte: CRESME

I processi avviati dall'unità d'Italia fino al secondo conflitto planetario hanno riguardato essenzialmente le maggiori aree urbane, i particolare i capoluoghi di provincia, e hanno indotto, come nel resto della penisola, un forte trasferimento di popolazione dai piccoli centri verso i principali poli urbani e dalle zone interne verso l'area litoranea.



## 2.2. Secondo dopo-guerra: crisi agricola e inizio dello spopolamento

La fine della seconda guerra mondiale portò un periodo di grande prosperità per il mondo occidentale. Fu il tempo delle case suburbane, di due auto per ogni famiglia, del frigorifero in cucina, e del fatto che viaggiare in aereo non fosse più un privilegio per ricchi. Fu anche il tempo delle materie plastiche, degli antibiotici, della televisione e dei primi computer. Furono anche gli anni dell'inizio dell'esplorazione dello spazio.

La crescita del progresso tecnologico aveva convinto la maggioranza delle persone che l'ingegno umano potesse superare tutte le problematiche che provenivano dalle risorse limitate. Eppure, nel bel mezzo di tanto ottimismo, stava appearing una nuova coscienza. Se il mondo occidentale stava vivendo tanta prosperità, era anche facile vedere che il resto del mondo veniva lasciato indietro.

In Italia, ad andare in crisi, fu il settore primario.

La crisi agricola fu una conseguenza delle politiche attuate dal governo centrale dell'epoca che, per consentire all'industria e al commercio – che, come ho detto in precedenza, erano in forte crescita - di attingere manodopera sia pure poco qualificata ma ad un prezzo conveniente, favorì l'esodo dalle campagne e la svalorizzazione dei prodotti agricoli.

Per farci un'idea della diminuzione del potere di acquisto dei contadini, basta sottolineare che se prima della guerra con un quintale di grano si compravano le scarpe per tutta la famiglia, dagli anni '50 in avanti, sempre con un quintale di grano, si poteva acquistare appena una scarpa.

Viste le gravissime situazioni, al limite della sopravvivenza, dei braccianti agricoli, iniziò un vero e proprio esodo dalle aree rurali italiane verso le grandi città e alcuni stati esteri<sup>13</sup>.

In Italia, parlare di spopolamento delle aree rurali equivale a parlare di spopolamento dei piccoli centri e dei centri minori in genere.

La crisi e il conseguente spopolamento riguardarono tutte le regioni italiane, in particolar modo quelle del centro sud dove, a causa della maggiore importanza dell'agricoltura per l'economia locale, si è avvertita maggiormente la crisi.

Così ebbe inizio l'enorme flusso, costituito principalmente da maschi in età attiva, che anno dopo anno portò ad un'evidente spopolamento delle zone interne e di montagna italiane.

La popolazione iniziò una fase di polarizzazione verso i centri abitati maggiori non solo nei grandi comuni, ma anche nei piccoli comuni. Infatti la popolazione cominciò ad abbandonare le case sparse presenti sul territorio, che erano dei veri e propri presidi dell'appezzamento di terra coltivato, per avvicinarsi ai servizi presenti nei centri abitati e nei nuclei insediativi limitrofi. Questo abbandono delle case sparse fu causato anche dall'allontanamento, questa volta verso i grandi poli urbani, dei capi famiglia che spesso erano anche quelli più impegnati nella coltivazione dei campi e nella gestione della vendita dei derrate agricole prodotte, quindi le donne i bambini e gli anziani si dedicarono alla coltivazione dei campi solo per una ragione di sussistenza.

La crisi, che colpì i piccoli centri, fu dovuta anche alla difficile accessibilità dei comuni per la scarsa presenza di infrastrutture idonee al passaggio dei grossi mezzi che erano coinvolti nella costruzione e per la posizione

---

<sup>13</sup> Principalmente in Germania, Francia, Belgio e, in alcuni casi, nei Paesi del Sud America.

geografica, infatti la maggior parte si trovava in zona collinare, montana o lontana dalle utenze finali dei prodotti industriali.

L'unica zona d'Italia che non subì lo spopolamento dei piccoli comuni fu il territorio della Provincia Autonoma di Bolzano che, a differenza del resto della penisola italiana, in quasi tutti i comuni, di cui la maggior parte di piccola dimensione, fecero registrare un aumento della popolazione (mediamente pari al 12%). Questo fenomeno, secondo il mio parere, può essere dovuto principalmente a due motivazioni: la forte identità della popolazione residente che difficilmente si allontana dal territorio natio e dalla forte marginalità del territorio rispetto ai sistemi economici nazionali.

### 2.3 Anni 60 – 70: il picco

Per l'Italia, come per la maggior parte delle democrazie dell'Europa occidentale, gli anni '60 ed i primi anni '70, furono un periodo di complessiva prosperità e di mutamenti politici.

Grazie alle tantissime innovazioni tecnologiche, la qualità della vita migliorò di anno in anno e le prospettive di sviluppo furono sempre delle più ottimistiche.

Il consumo di suolo e di risorse non rinnovabili aumentò a dismisura, ma ancora non ci si rese conto dei danni che nei decenni successivi, tutto ciò, avrebbe comportato.

L'attenzione della pianificazione urbanistica, vista l'enorme espansione che caratterizzò i maggiori centri urbani, iniziò a concentrarsi sulla gestione e sulla qualità delle nuove aree residenziali, e non solo, che in quegli anni si realizzarono.

Nella prima metà degli anni '60 continuò, con la stessa intensità, la polarizzazione della popolazione e delle attività secondarie e terziarie verso i poli urbani maggiori. Allo stesso tempo non si fermò l'inesorabile crisi del settore primario e il conseguente spopolamento delle aree rurali.

In questo scenario i piccoli centri possono essere catalogati in due categorie: satelliti e marginali.

Nella prima categoria possiamo inserire tutti quei centri di piccole dimensioni che orbitano e sono funzionali al sistema economico di altri centri di maggiore dimensione. Nel ventennio anni '60 - anni '70 furono quelli maggiormente interessati da maggiori trasformazioni; infatti, a partire dagli anni '70, vista la totale congestione e i maggiori costi delle abitazioni nei maggiori insediamenti urbani, i flussi di migranti diretti verso le grandi aree urbane iniziarono a stanziarsi nei comuni immediatamente contigui alle

grandi città tanto che alcuni di essi, nel giro di pochi anni, raddoppiarono o triplicarono la loro popolazione residente.

Della seconda categoria fanno parte tutti quei piccoli centri lontani dalle aree di maggior sviluppo e che sono esclusi dalle politiche localizzative dei settori secondario e terziario. Questi insediamenti sono quelli maggiormente colpiti dalla declino economico e dallo spopolamento.

Le situazioni dei piccoli comuni marginali non furono le stesse per tutto il territorio italiano.

Nell'Italia nord occidentale, insieme al fenomeno di crescita della popolazione nella prima cintura delle maggiori città, si hanno dei fenomeni di ripresa demografica ed economica delle aree montane a maggiore vocazione turistica, mentre nei comuni con scarsa attrattiva continua inesorabile il processo di contrazione demografica e di declino economico. Negli anni '60 e '70 si verificano, soprattutto nelle aree difficilmente accessibili, tardive esperienze di sviluppo industriale basate sul modello dei piccoli impianti decentrati, che si adattano alla distribuzione diffusa nel territorio dei piccoli centri abitati.

Sempre in questo ventennio (anni '60 e '70), nell'arco montano, si sviluppano processi di colonizzazione turistica basati principalmente sulla diffusione delle seconde case e processi di sviluppo turistico concentrati nelle località turistiche tradizionali (Lago Maggiore e località termali) fondato sulle attrezzature collettive.

Nell'Italia nord orientale, nel corso degli anni '60, si ebbe il processo di declino economico e di spopolamento dei centri minori marginali, ma a partire dagli anni '70, grazie alla costruzione di nuovi collegamenti infrastrutturali, a una maggiore diffusione del servizio di trasporto pubblico locale e a una diffusione del mezzo di trasporto privato prendono forma, sempre più, le città funzionali, che interessano un'area corona più ampia e i piccoli centri diffusi nella parte montana.

Nell'Italia centrale, durante il primo decennio, si ferma la crescita demografica dei principali insediamenti e cominciano ad assumere sempre maggiore importanza gli altri capoluoghi di provincia. In aumento è anche, in generale, la popolazione concentrata nei centri e nei nuclei urbani maggiori, dove si registra una crescita del 30%<sup>14</sup>.

Nell'Italia meridionale, la situazione dei piccoli centri rimane, a differenza della parte centro – settentrionale, critica e non si vedono cenni di assestamento o di miglioramento dei dati economici e demografici. Ciò è dovuto alla situazione generale di declino economico e alla scarsa diramazione sul territorio della rete infrastrutturale su gomma e su ferro.

Alla fine degli anni '60, il Ministero del Bilancio elaborò una ricerca chiamata "Progetto '80" in cui furono individuate per la prima volta 8 aree metropolitane (Milano, Napoli, Roma, Torino, Genova, Firenze, Palermo e Bologna) in cui si concentrava il 28,6% della popolazione italiana.

Nella seconda metà degli anni '70, con la crisi economica generale dovuta alla scarsa estrazione di petrolio da parte dei paesi dell'OPEC, inizia la fase della recessione nazionale caratterizzata da vistosi processi di deindustrializzazione e conseguenti problemi di disoccupazione.

Per questi motivi, soprattutto nella parte settentrionale della penisola, iniziano i primi segnali della controurbanizzazione. I principali centri urbani iniziano a perdere popolazione a favore dei piccoli centri localizzati nelle aree di pianura e vallive. *“La crescita urbana polarizzata si riduce drasticamente e sembra affermarsi una netta inversione di tendenza. I maggiori comuni del nord, del centro e da ultimo anche del mezzogiorno entrano in fase di declino demografico; rallenta (fin a essere in certi casi negativa) la crescita delle corone metropolitane e*

---

<sup>14</sup> Astengo G., Nucci C. (a cura di), "Rapporto sullo stato dell'urbanizzazione in Italia – Ricerca It.Urb.'80" pubblicato su Quaderni di Urbanistica n.8 del 1990 (supplemento alla rivista Urbanistica Informazioni n.111 del 1990).

*contemporaneamente si ha una ripresa di crescita demografica periferica e diffusa che negli anni '70 interessa il 55% del territorio nazionale”<sup>15</sup>*

---

<sup>15</sup> Dematteis G., *Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche*, Franco Angeli, Milano 1989.

## 2.4 Anni '80: fine dell'esodo

La maggior parte dei problemi che le politiche urbane degli anni '80 del ventunesimo secolo hanno dovuto affrontare derivavano dagli squilibri creatisi nella fase di forte espansione che si è avuta nel secondo dopoguerra. Soprattutto per quel che riguarda le grandi città, la ricostruzione post-bellica cambiò notevolmente il volto della morfologia urbana.

Altro fattore che contribuì alla crescita incontrollata delle aree urbane è stato l'esorbitante flusso di migranti che hanno attraversato il territorio italiano da sud a nord<sup>16</sup>.

Le politiche attuate erano orientate verso una strategia di riequilibrio tramite i seguenti obiettivi: il decentramento produttivo, lo sviluppo e il decentramento delle funzioni terziarie, la redistribuzione della rete commerciale e il riequilibrio insediativo collegato al recupero dei vecchi edifici residenziali.

In quegli anni, i processi di pianificazione urbanistica si confrontavano principalmente con i guasti e i problemi scaturiti dalla forte concentrazione di popolazione e la conseguente espansione delle aree urbane. avuta negli anni '50 e negli anni '60.

Negli anni '80, diminuito drasticamente il flusso di migranti e terminata la fase polverizzazione degli insediamenti delle attività secondarie, nelle principali città iniziarono a manifestarsi i seguenti fenomeni:

- nelle aree centrali dei maggiori centri urbani una sempre più forte pressione esercitata dalle attività terziarie, che sostituiscono sia

---

<sup>16</sup> Per esempio nell'area torinese, fortemente caratterizzato dall'industria motrice incentrata intorno alla FIAT, corrispose un afflusso immigratorio di oltre 1 milione di migranti provenienti dal meridione che andò, praticamente, a raddoppiare la popolazione dell'area urbana.



parte della residenza che altre attività produttive meno competitive nel mercato urbano;

- la popolazione residente nelle aree centrali viene sottoposta a un processo di gentrification molto forte che accentua la differenziazione di classe sociale dei residenti nelle aree centrali rispetto ai quartieri periferici o ai comuni limitrofi.

In questo contesto viene rivalutata l'importanza delle aree urbane principale, in particolar modo per quanto riguarda la presenza di servizi rari alle imprese, importantissimi per lo sviluppo, e gli aspetti qualitativi delle riqualificazioni da cui dipende, in maniera non irrilevante, la capacità del territorio di competere nel panorama sia nazionale, sia europeo.

Quindi negli anni '80, soprattutto nell'Italia centro – settentrionale, si è avuta una vasta redistribuzione delle attività e delle funzioni urbane che ha cambiato l'organizzazione territoriale formatasi negli anni '50 e '60.

Nella Tabella 1 si può notare che , a livello nazionale, si ha una perdita consistente di popolazione nelle città più grandi e una perdita, molto più contenuta rispetto ai decenni precedenti, dei comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti; tutto ciò a vantaggio dei comuni di media dimensione con una popolazione compresa tra i 100.000 e i 5.000 abitanti.

I piccoli centri subiscono una netta diminuzione del declino demografico ed economico<sup>17</sup>, addirittura nel nord – ovest ribaltano il trend con una aumento della popolazione complessiva di 2.400 unità.

Oltre la metà dei quasi 235.000 abitanti che abbandonano i piccoli centri sono concentrati nell'Italia meridionali ed insulare. In queste aree la distribuzione della popolazione risulta essere particolarmente accentrata;

---

<sup>17</sup> Dal secondo dopoguerra fino agli inizi degli anni '80, la popolazione complessiva dei piccoli centri diminuisce del 10%, mentre negli anni 80 si passa dal 19,5% del 1981 al 19% del 1991 della popolazione totale italiana.

continuano i processi di stagnazione, crisi e forte spopolamento delle aree interne, dove sono localizzati la quasi totalità dei piccoli centri. Il maggiore potere accentratore è dei comuni di medie dimensioni, intorno ai quali si *“delineano aree sovracomunali di gravitazione, connotate nel loro insieme da una certa complessità di funzioni, che pur con scarsi criteri di integrazione e di pianificata organizzazione, svolgono tuttavia un ruolo trainante nelle dinamiche insediative.”*<sup>18</sup>

TABELLA 1 - La riallocazione dei flussi demografici e migratori per classi dimensionali dei comuni tra i censimenti del 1981 – 1991.

	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
Comuni >100.000 ab.	- 1.421.394	- 611.619	- 286.828	- 117.239	- 308.147	- 97.561
Comuni tra 20.000 e 100.000 ab.	1.230.552	106.295	95.299	169.239	652.099	207.289
Comuni tra 5.000 e 20.000 ab.	589.617	162.854	199.967	77.514	127.661	21.621
Comuni < 5.000 ab.	-234.355	2.400	-40.060	-29.205	- 118.886	- 48.604
Totale	164.420	- 340.070	-31.622	100.640	352.727	82.745

Fonte: Elaborazioni del CRESME da dati censuari ISTAT.

---

<sup>18</sup> Astengo G. e Nucci C. (a cura di), “Rapporto sullo stato dell’urbanizzazione in Italia – Ricerca It.Urb.’80” pubblicato su Quaderni di Urbanistica n.8 del 1990 (supplemento alla rivista Urbanistica Informazioni n.111 del 1990).

In questo decennio si è manifestata, in maniera piuttosto evidente, *“una fase in cui crescita e declino demografico sono meno strettamente correlate (in positivo come in negativo) con la dimensione degli insediamenti e dei sistemi urbani”*<sup>19</sup>

All'interno di un Progetto finalizzato intitolato “Struttura ed evoluzione dell'economia italiana” e realizzato dal Consiglio Nazionale delle Ricerche nel 1989, Giuseppe Dematteis, partendo dallo studio dei processi di polarizzazione e deconcentrazione della popolazione e delle strutture economiche nel periodo 1971 - 1984, redige una classificazione delle regioni italiane in cinque tipologie:

- a) *“regioni con indice di concentrazione in diminuzione durante tutto il periodo;*
- b) *regioni in cui l'inversione di tendenza (dalla concentrazione alla deconcentrazione) è avvenuta verso la metà degli anni '70;*
- c) *regioni in cui l'inversione di tendenza suddetta appare solo all'inizio degli anni '80;*
- d) *regioni in cui la concentrazione cresce fino a fine anni '70 per poi rimanere invariata nell'ultimo quinquennio;*
- e) *regioni in cui la concentrazione cresce durante tutto il periodo.”*

Nella tabella 2, in cui si ripartiscono le Regioni in base alla loro categoria di appartenenza, risulta evidente che le regioni del centro nord sono le prime in cui si manifesta il processo di decontrazione e quindi si avvia anche una lieve rivitalizzazione e crescita economica e demografica dei piccoli centri marginali.

Mentre per quanto riguarda le regioni meridionali e isolate, risalta la continuazione della fase di spopolamento dei centri minori e la crisi delle aree rurali.

---

<sup>19</sup> Dematteis G., Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche, Franco Angeli, Milano 1989.

TABELLA 2 – Ripartizione delle Regioni italiane nelle classi di evoluzione della struttura urbana.

	Nord	Nord-est e centro	Sud
A	Liguria Lombardia		
B	Piemonte	Veneto Friuli Venezia Giulia Lazio	
C		Emilia Romagna Toscana	Campania Puglia
D	Valle d'Aosta	Trentino Alto Adige Marche	
E		Umbria	Abruzzo Molise Basilicata Calabria Sicilia Sardegna

Fonte: Dematteis G., Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche, Franco Angeli, Milano 1989.

La distribuzione delle Regioni nelle varie classi conferma la stretta correlazione che esiste tra i processi polarizzazione/deconcentrazione della popolazione nei comuni e le trasformazioni delle strutture economiche e sociali regionali.

## 2.5 Anni '90: poli della città diffusa al nord e continuo declino al sud

Gli anni '90 sono caratterizzati principalmente dall'affermarsi della città diffusa al nord e dalla crescita demografica delle aree suburbane dei principali insediamenti al centro sud.

Le strutturazioni territoriali degli anni '90 sono state sempre una diretta conseguenza dell'organizzazione agricola e della presenza di infrastrutture di collegamento.

L'assenza di latifondi nell'Italia del nord ha consentito la parcellizzazione del territorio agricolo e la presenza di una più fitta maglia di collegamenti locali.

La crisi degli insediamenti di maggiore dimensione, avutasi negli anni '80, ha provocato l'inizio di un processo di ricollocazione delle residenze e in seguito delle attività secondarie di piccola dimensione in quelle aree che, nei decenni precedenti, avevano costituito i "serbatoi per l'emigrazione" <sup>20</sup>

Questo processo ha comportato il rafforzamento della base economica, che all'epoca dello spopolamento era stata uno dei fattori critici causa del declino, dei piccoli centri presenti in queste aree che, in questo modo, sono meno soggetti al fenomeno di declino. In pratica *"due fenomeni si incontrano: le città sono meno attrattive per il blocco della domanda di lavoro e le "campagne" (per così dire) respingono meno la popolazione."* <sup>21</sup>

Il fenomeno di urbanizzazione diffusa, inizialmente, si afferma principalmente tramite edifici sparsi e non tende ad addensarsi in piccoli

---

<sup>20</sup> Indovina F., Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano, Franco Angeli, Milano 2009.

<sup>21</sup> Vedi sopra.

nuclei insediativi, quindi il ruolo dei piccoli centri, nella fase iniziale di questo processo, è garantire la presenza minima di servizi e attrezzature; in pratica costituiscono i poli di riferimento per queste nuove edificazioni.

Con il passare del tempo aumentano il numero di residenti e di attività presenti nella campagna urbanizzata e quindi aumenta anche la richiesta di servizi. Si arriva al punto che i pochi servizi presenti nei piccoli centri abitati non sono più sufficienti a rispondere alla domanda e iniziano a diffondersi i primi centri commerciali di grandi dimensioni.

La diffusione dei servizi nell'edificazione sparsa segna il passaggio dalla campagna urbanizzata alla "città diffusa".

*"La città diffusa, quindi, al contrario dell'urbanizzazione diffusa, si caratterizza per la presenza di servizi (alle persone e alla produzione) di tipo urbano, anche se si tratta del segmento di servizi più banale. La conseguenza di questo fatto è che dentro la città diffusa la mobilità delle persone si accentua enormemente proprio per poter sfruttare l'opportunità offerta da questi servizi."*<sup>22</sup>

I piccoli comuni coinvolti in questo processo sono principalmente quelli situati in zone di pianura o nelle aree valli delle montagne.

I centri di piccole dimensioni, presenti nelle aree collinari o montane, hanno ormai superato la fase di decrescita demografica e di declino economico. Grazie alla capacità innovativa della popolazione sono riuscite a riconvertire la loro base economica fondandola sull'agricoltura di qualità, sulle attività artigianali tradizionali e sulla valorizzazione dell'attrazione turistica del territorio. In questo decennio, hanno subito una diffusione di seconde case che si popolano nei periodi estivi.

Per quanto riguarda i piccoli comuni del centro-sud, la situazione è completamente diversa.

---

<sup>22</sup> Vedi sopra.

Le zone nelle quali si è affermata l'organizzazione dello spazio tramite il fenomeno della città diffusa corrispondono a quelle in cui si è avuto uno sviluppo della media e della piccola impresa, quindi si può affermare che la città diffusa si coniuga con la crescita e la diffusione delle medie e piccole aziende.

Tutto ciò non è avvenuto nel centro-sud, dove le politiche di tipo assistenzialistico<sup>23</sup> hanno favorito l'insediamento di grosse aziende multinazionali e non hanno supportato la crescita dell'imprenditoria locale.

Così, come delle “cattedrali nel deserto”, sono state impiantate dei grandi opifici, sia in corrispondenza dei nuclei insediativi maggiori sia nelle aree più marginali.

In quest'ultime, le politiche assistenzialiste, basate su pratiche clientelari della politica locale, non hanno responsabilizzato la popolazione locale e hanno diminuito notevolmente le sue capacità innovative, fondamentali per uno sviluppo duratura nel tempo e basato sulle risorse del territorio.

Tutto ciò non ha arrestato il declino dei centri minori, ma ne ha solo rallentato il processo; infatti continua lo spopolamento e l'innalzamento dell'indice di vecchiaia di queste aree.

In generale, come si evince dalla Tabella 1, la popolazione dei piccoli centri abitati riscontrata nel Censimento generale dell'ISTAT nel 2001, rispetto a quella riscontrata nel 1981, è in forte calo. A beneficiare dello spopolamento dei centri minori, ma anche di quelli maggiori (con popolazione superiore ai 100.000 abitanti), sono soprattutto i centri con una popolazione compresa tra i 5.000 e i 100.000 abitanti.

Tabella 1: confronto della distribuzione di popolazione per classi dimensionali dei comuni al 1981 e al 2001.

---

<sup>23</sup> Ad esempio la Cassa del Mezzogiorno.

Classi di abitanti	1981*	2001**
Meno di 2000	23,5%	6,2%
Da 2000 a 5000	10,5%	12,4%
Da 5000 a 10000	9,5%	14,1%
Da 10000 a 20000	9,6%	15,2%
Da 20000 a 50000	13,2%	17,7%
Da 50000 a 100000	8,5%	11,2%
Oltre 100000	25,2%	23,2%

Fonte: \* elaborazione CRESME su dati ISTAT; \*\* elaborazione personale su dati ISTAT (Censimento generale del 2001).



## 2.6 La rivalutazione dei piccoli centri negli ultimi 10 anni

Gli intensi flussi migratori dei decenni immediatamente successivi alla Seconda Guerra Mondiale, come ho già ricordato nei paragrafi precedenti, hanno causato una polarizzazione di popolazione, di attività e servizi nei principali insediamenti urbani italiani.

La crescita dimensionale delle maggiori città italiane è stata accompagnata da una crescente dinamica del costo della vita urbana: *“una casa in Irpinia d'Oriente costa quanto un posto macchina a Napoli”*<sup>24</sup>.

I costi eccessivi della città risultano sempre più incompatibili con le attività economiche a basso valore aggiunto e con le famiglie a reddito medio/basso. Così, già a partire dagli anni '80 e con un'intensificazione dei flussi negli anni '90, si ha una fuoriuscita di popolazione e di attività dalle aree centrali delle città che va ad occupare i territori agricoli meno redditizi.

Il fenomeno di urbanizzazione della campagna è fortemente legato alla continua perdita di redditività delle attività primarie, infatti dove l'attività agricola risulta essere ancora redditizia l'area rurale non è interessata dal fenomeno di urbanizzazione.

Nella fase, avutasi negli anni '90, che ha portato alla strutturazione della città diffusa si diffondevano, nelle aree di nuova urbanizzazione, le funzioni urbane di commercio (centri commerciali), di divertimento (cinema multisala), di sport (palestre, bowling) che, nella scelta della loro localizzazione, privilegiavano l'accessibilità e quindi venivano costruite presso le grosse infrastrutture di comunicazione.

Nell'ultimo decennio, con la crescita del fenomeno di diffusione, anche i servizi di eccellenza (legati alle attività politiche, amministrative, di ricerca,

---

<sup>24</sup> Arminio F., nota su facebook, 17 luglio 2011.

di formazione) tendono trasferirsi e a localizzarsi nei piccoli comuni compresi in questi territori,<sup>25</sup> quindi si è avviata una fase che Francesco Indovina chiama “*metropolizzazione del territorio*”.

La diffusione della popolazione che abbandona le grandi città *risulta articolata ma con una quota rilevante di popolazione insediata in piccoli centri, scaglie, o piccole città (la tendenza delle grandi città a perdere popolazione è costante e non si inverte), cioè in situazioni che potrebbero essere definite di “comunità”. Anche la parte di popolazione insediata nel disperso in senso stretto tende ad aggregarsi funzionalmente, culturalmente e socialmente, alla “comunità” più vicina. Il secondo dato da acquisire è, dunque, il fatto che la popolazione è partecipe di una “vita di comunità” (alcuni servizi, i piccoli caffè, le relazioni di vicinato, confronti sulla gestione delle famiglie e dei figli, ecc.). Mettendo insieme l’uso metropolitano del territorio e l’insediamento residenziale in comunità viene fuori un’esperienza in qualche modo nuova, che fa propri gli elementi positivi dell’uno e dell’altro i quali insieme annullano gli aspetti negativi dell’uno e dell’altro.*”<sup>26</sup>

L’organizzazione distributiva di questi nuovi insediamenti, a differenza del decennio precedente, negli ultimi dieci anni ha cominciato anche a concentrarsi lungo le arterie principali che collegano diversi capisaldi; in sostanza presenta alcune configurazioni assimilabili alla città lineare.

Fondamentale in questa diffusione della popolazione, dei servizi e delle funzioni è il ruolo delle reti informatiche. Grazie a questa tecnologia, l’individuo, in qualsiasi area del mondo si trovi, riesce ad intrattenere dei rapporti e scambiarsi delle informazioni e, in pratica, annulla le distanze fisiche esistenti.

---

<sup>25</sup> Un esempio potrebbe essere costituito dalla localizzazione del campus universitario dell’Università degli Studi di Salerno nel territorio tra la città di Salerno e la città di Avellino.

<sup>26</sup> Indovina F., *Dalla città diffusa all’arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, Milano 2009.

L'infrastrutturazione telematica risulta essere sia una causa che un effetto della metropolizzazione del territorio.

I piccoli comuni marginali, distanti dalle aree maggiormente coinvolte nel fenomeno di localizzazione di persone e servizi, devono basare le loro possibilità di sviluppo proprio sulla rete informatica, potrebbe essere, soprattutto per i piccoli centri del mezzogiorno, l'unica ancora di salvezza.

Nel mezzogiorno, vista la gravissima crisi economica mondiale degli ultimi anni, molti piccoli centri localizzati in area marginali ancora non sono riusciti a bloccare il lento e inesorabile declino iniziato nel secondo dopoguerra e alla grave crisi del settore privato si è aggiunta anche quella del settore pubblico. Infatti non sono pochi i casi in cui dei servizi pubblici (ad esempio quello ospedaliero) che sembravano consolidati nel territorio vengano chiusi con un abbassamento sostanziale della qualità della vita e della accessibilità ai servizi di base della popolazione dei piccoli centri marginali.

### 3. La globalizzazione e la nuova fase competitiva

#### 3.1 Le trasformazioni geo-politiche del territorio

L'affermarsi della globalizzazione ha comportato dei radicali cambiamenti nella gestione quotidiana e nella gestione strategica degli enti pubblici centrali e degli enti pubblici locali.

Per quanto riguarda gli enti pubblici locali, in particolar modo dei Comuni, si sono trovati a dover riflettere su come potenziare le eccellenze locali in un contesto di competizione internazionale.

Gli attori privati hanno cominciato a guardare le città *“da una prospettiva comparativa”* <sup>27</sup>, hanno cominciato a ricercare il contesto istituzionale, relazionale e fisico migliore, cioè più adatto alle loro meta-preferenze, per localizzare il proprio processo economico. Questa tipologia di approccio risulta essere valida, sia per gli imprenditori e sia per il singolo cittadino che si trova, in più occasione durante la sua vita, a doversi spostare per motivi di lavoro o per altre questioni personali e, nella scelta del luogo in cui andrà a vivere, comincia a confrontare le varie alternative in base a dei fattori che lui ritiene fondamentali per avere un decente livello di qualità della vita e dell'abitare.

Il processo di globalizzazione ha portato anche un sostanziale cambiamento negli stili di vita e conseguentemente delle meta-preferenze di ognuno di noi.

---

<sup>27</sup> Calafati A. G., *Economie in cerca di città – La questione urbana in Italia*, Donzelli Editore, Roma 2009.

*“L’internazionalizzazione radicale dell’economia”* <sup>28</sup>, in pochi anni, ha cambiato profondamente la logica competitiva delle imprese e, ovviamente, la logica localizzativa.

Questo approccio ha portato anche alla diffusione dell’urbanizzazione nel territorio rurale e allo sviluppo dei modelli insediativi, prima della “città diffusa” e poi dell’“arcipelago metropolitana”, di cui ho parlato nei paragrafi precedenti.

Ogni ente locale ha una base economica che *“sostiene i processi sociali ed economici che si svolgono, generando il reddito che, si manifesta, attraverso un processo cumulativo, nel consumo e nell’investimento”* <sup>29</sup>. Se va in crisi questa base economica, vengono, conseguentemente, messi a rischio gli equilibri del territorio e le strategie di sviluppo ideate dagli amministratori locali.

In questo contesto internazionale connotato dalla competizione, i piccoli comuni italiani si sono trovati in una nuova situazione che, soprattutto nei primi anni, li ha visti in grosse difficoltà. In prima istanza, hanno dovuto modificare il loro approccio al territorio, hanno dovuto sviluppare una nuova visione territoriale, hanno dovuto sviluppare un nuovo punto di vista basato su un livello meso-territoriale, quindi confrontarsi con delle dinamiche di cambiamento influenzate da significative trasformazioni geopolitiche ed economiche di livello internazionale.

Cambiato è anche il rapporto con le risorse economiche degli enti locali. Infatti, fino a qualche anno fa regioni, province e comuni vivevano di trasferimenti dello Stato, mentre oggi hanno una quota di copertura con risorse proprie- ricavate principalmente tramite imposte – che oscilla tra il 60% e l’80%. Ovviamente questa quota varia da ente a ente. Per quanto riguarda i piccoli comuni, chiaramente, gli introiti, soprattutto per quanto

---

<sup>28</sup> Vedi sopra.

<sup>29</sup> Vedi sopra

riguarda quelli situati in area marginali e in forte declino economico, sono molto miseri e nella gran parte dei casi non si riescono a coprire le spese e questo comporta un indebitamento dell'ente. Per ovviare a questi problemi finanziari, sempre più spesso, i piccoli centri si associano per creare economia di scala e diminuire i costi, in modo da avere dei risparmi sulla gestione delle funzioni fondamentali.

### 3.2 L'Europa, le Regioni e l'intercomunalità

I cambiamenti geopolitici e geoeconomici che si sono manifestati a livello mondiale e comunitario negli ultimi decenni hanno modificato i tradizionali ruoli dello Stato e con esso, a cascata, anche i ruoli degli enti locali. Infatti, diverse nazioni europee, tra cui l'Italia<sup>30</sup>, hanno riorganizzato o sono impegnate nella riorganizzazione del funzionamento della macchina amministrativa e dei rapporti interistituzionali tra i singoli enti locali.

Tutto ciò si è reso necessario perché oggi le esigenze di controllo e di pianificazione del territorio sono totalmente cambiate e vanno ripensate per delineare, nel miglior modo possibile, un contesto più coerente per concedere al territorio un maggior livello competitivo.

I vari livelli di governo e di gestione del territorio subiscono un riarticolazione dei livelli di scala. In pratica, *“si passa dallo Stato-nazione, che ha fornito la prospettiva strategica ai paesi moderni, al quasi-continente (l'Unione Europea).... I livelli meso e micro subiscono anch'essi un processo di ridefinizione verso l'alto, di rescaling, che sembra meglio rispondere alle esigenze contemporanee della governance territoriale e dei sistemi locali.”*<sup>31</sup>

La nuova tipologia di organizzazione territoriale indotta fin dalla nascita dell'Unione Europea, si rafforza grazie ai fenomeni di rescaling verso dimensioni di governo del territorio più vaste rispetto a quelle dell'organizzazione amministrativa tradizionale.

Insieme al processo di sviluppo comunitario nel contesto europeo, un altro processo in atto che induce forti cambiamenti nel panorama istituzionale e

---

<sup>30</sup> Con la modifica del Titolo V della Costituzione e con il federalismo ai vari livelli istituzionali.

<sup>31</sup> Ferlaino F., Molinari P., Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità – Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa, Il Mulino, Bologna 2009.

induce a riflettere sulla modalità di gestione dei territori è, senza ombra di dubbio, la decentralizzazione delle funzioni.

Alla base del processo di rescaling si trova il principio della sussidiarietà che ispira le riforme e i riordini territoriali.

I meccanismi di rescaling interessano, soprattutto in Europa, il regionalismo e l'intercomunalità. Quello che, in questa dissertazione, mi interessa maggiormente è l'intercomunalità che approfondirò nel paragrafo successivo.

In Italia, il processo di rescaling non è stato solo di tipo territoriale, ma anche di tipo funzionale. Infatti, si è avviato, tramite una serie di riforme legislative, un processo di trasferimento di poteri e di competenze in delega agli enti locali.

Si può affermare che il primo vero passo italiano verso il processo di rescaling sia stato l'istituzione delle regioni a statuto ordinario nel 1970, di cui la domanda era forte già nell'immediato dopo guerra.

Un successivo e importante atto della riarticolazione funzionale in Italia fu fatto con l'approvazione della legge 142 del 1990. Con questa riforma si riafferma una visione dell'organizzazione territoriale di tipo centralistica che rivitalizza il ruolo delle Province. In questo periodo emerge anche l'intercomunalità che si afferma con la costituzione di enti intercomunali tipo: la Comunità montana, l'Unione dei Comuni.

Così si afferma anche la logica di tipo bottom-up che si basa principalmente sugli enti locali e, allo stesso momento, li responsabilizza verso l'attuazione di alcuni processi di sviluppo e di pianificazione territoriale.

Un passo fondamentale del decentramento funzionale in Italia si ha nel 1997 con la cosiddetta "legge Bassanini"<sup>32</sup> che, basandosi sul principio di

---

<sup>32</sup> Legge 15 marzo 1997, n. 59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa".



sussidiarietà, conferisce alle Regioni e agli altri enti locali tutto ciò che non è esplicitamente elencato tra le funzioni dello Stato centrale.

*“Il decentramento viene attuato attraverso due vie parallele: un processo di delega attraverso cui lo Stato conferisce funzioni alle regioni e agli enti locali per mezzo di un ridisegno organico delle stesse; un processo di delega attraverso cui son le regioni a conferire agli enti locali tutte le funzioni che non richiedono l’unitario esercizio a livello regionale.”*

33

Una conferma alle riforme previste dalla “legge Bassanini” arriva nel 2001 con la legge 3 del 18 ottobre 2001, meglio conosciuta con il nome di “Riforma del Titolo V della Costituzione”. Con questa norma di stabiliscono, tramite un elenco, le funzioni di competenza statale e le funzione di competenza regionale.

La rifunzionalizzazione e la maggiore autonomia degli enti locali, partita con la Costituzione e che sta continuando con l’attuazione del federalismo fiscale, ha investito anche i piccoli comuni tramite il trasferimento di competenze e una maggiore responsabilità finanziaria che ha dato non pochi problemi di gestione delle funzioni fondamentali <sup>34</sup> che li sta spingendo, sempre più, verso una gestione intercomunale.

---

<sup>33</sup> Ferlaino F., Molinari P., Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità – Geografia amministrativa dell’Italia e dell’Europa, Il Mulino, Bologna 2009.

<sup>34</sup> Le funzioni fondamentali dei comuni sono individuate all’art. 21 comma 3 della legge 42/2009 e sono:

*“a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall’ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;*

*b) funzioni di polizia locale;*

*c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l’edilizia scolastica;*

*d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;*

### 3.2.1 Intercomunalità

Il processo di rescaling territoriale, come detto in precedenza, si articola in tre livelli: macro, meso e micro.

Il livello che mi interessa particolarmente e che coinvolge in particolar modo i piccoli comuni, fortemente diffusi sul territorio nazionale, è quello micro.

L'aspetto principale del livello micro è l'intercomunalità che, soprattutto per le piccole realtà, è portata avanti dal basso, cioè direttamente dagli enti locali<sup>35</sup>, per il fatto che, visto il periodo di crisi degli enti pubblici, è diventata una necessità per garantire i servizi essenziali alla cittadinanza.

Spesso, queste tipologie di iniziative vengono intraprese anche per ovviare alla forte frammentazione amministrativa dei territori comunali che impedisce una buona e razionale gestione del territorio e delle sue risorse.

Fin dall'antichità c'è stata una preponderanza verso l'intercomunalità. Infatti negli antichi regni con struttura feudale, l'unità di riferimento delle comunità non era la municipalità, ma la parrocchia che svolgeva un triplice ruolo di connessione della parte più povera con il signorotto locale, con la chiesa e con il regno.

La struttura territoriale contemporanea con la complessità accresciuta delle interazioni e dei legami territoriali della popolazione, l'immaterialità

---

*e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;*

*f) funzioni del settore sociale.”.*

<sup>35</sup> Solo negli ultimi anni, in Italia, sono state emanate delle imposizioni di legge sulla gestione intercomunale delle funzioni: la manovra correttiva economica del 2010 (legge 122/2010, art. 14, commi 28, 29 e 30) e la manovra economica del 2011 che impone anche delle scadenze entro cui attuare la gestione associata.

apparente delle reti di relazioni informatiche e l'articolazione transcalare delle problematiche mette a dura prova la capacità di costruzione del problema e le potenzialità operative per la sua soluzione dei singoli piccoli comuni. In pratica, oggi le singole piccole municipalità non hanno le capacità cognitive sufficienti per affrontare le problematiche causate dalla strutturazione insediativa contemporanea e dalla competitività territoriale conseguenza diretta dei processi di globalizzazione in atto.

A questo punto è necessario governare il territorio tramite nuove visioni territoriali, capaci di fornire un punto di vista differente e maggiormente qualificato sui cambiamenti e sulle dinamiche che interessano i territori investiti da significative trasformazioni geopolitiche ed economiche.

Il tentativo di superare la frammentazione del territorio rappresenta in Italia e in Europa un'importante svolta per il governo locale. ed è alla scala intercomunale, soprattutto tra piccoli comuni, che si sono avute le migliori sinergie tra metodologie empiriche e necessità di programmazione territoriale e amministrativa, in particolare in ambito di pianificazione urbanistica.

### 3.2.2 Il policentrismo minuto

Nel maggio del 1999 nella città di Potsdam, il Consiglio informale dei Ministri responsabili della gestione del territorio degli Stati appartenenti all'Unione Europea, prendendo atto delle trasformazioni della strutturazione e dell'organizzazione del territorio europeo e delle minacce dei *“processi di modernizzazione in campo economico verso il patrimonio naturale e culturale dell'Unione Europea”*<sup>36</sup>, approvò lo Schema di Sviluppo dello Spazio

---

<sup>36</sup> Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, Unione Europea, 1999.

Europeo (SSSE). Il patrimonio naturale e culturale dell'Unione Europea è costituito, dal mio punto di vista, anche dalla rete di piccoli centri presenti sul territorio e dalle loro tradizioni, quindi è necessario avviare delle politiche per rafforzare la struttura economica e sociale di questi protagonisti del palinsesto territoriale europeo.

Questo documento apportò un cambiamento storico nell'approccio delle politiche per la pianificazione urbanistica ed economica e fece porre l'attenzione sulle aree dell'Unione Europea strutturalmente deboli e sul rapporto delle città con le aree rurali che le circondano.

Inoltre nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europea si stabilisce che *“per garantire uno sviluppo regionale equilibrato nella piena integrazione anche nell'economia mondiale, va perseguito un modello di sviluppo policentrico, al fine di impedire un'ulteriore eccessiva concentrazione della forza economica e della popolazione nei territori centrali dell'Ue. Solo sviluppando ulteriormente la struttura, relativamente decentrata, degli insediamenti è possibile sfruttare il potenziale economico di tutte le regioni europee”*.

Questo concetto può essere utilizzato a varie scale: nella scala macro si riferisce alle varie aree dell'Unione Europea che, rispetto ad altre, risultano in uno stato di arretratezza strutturale, economica e sociale; al livello micro può essere applicato alle differenze che, nella maggior parte dei casi, esistono tra i centri abitati maggiori e gli insediamenti minori, quest'ultimi, come argomentato in precedenza, sono situati in aree marginali in forte difficoltà economica e caratterizzate da un forte spopolamento.

Per migliorare la situazione complessiva dell'area rurale e dei piccoli centri è fondamentale adoperare strumenti e metodi che consentano un rafforzamento delle integrazioni e delle cooperazioni esistenti tra essi. A partire da queste reti locali sarà possibile migliorare e rafforzare anche le reti tra città a livello regionale, interregionale, nazionale e internazionale.

A supporto di questa prospettiva lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo afferma: *“Non meno importante è il collegamento in rete di piccole città nelle*

*aree meno densamente popolate e con un'economia più debole. In tali contesti, la messa in comune degli strumenti operativi rappresenta spesso l'unico modo per raggiungere le soglie che consentono a ciascuna area urbana di disporre di attrezzature e servizi economici, che non potrebbe offrirsi da sola.”*

La struttura policentrica del territorio favorisce l'estensione dello sviluppo economico su tutto l'area, compresi i piccoli centri che si trovano in zone difficilmente accessibili perché permette di ridurre sensibilmente la distanza di quest'ultimi dalle aree maggiormente sviluppate e, ovviamente, diminuiscono i tempi di percorrenza sia con i mezzi di trasporto privati che pubblici consentendo un flusso di pendolarismo di medio raggio sostenibile per gli abitanti dei nuclei abitati di minori.

Prendendo atto che, in seguito all'affermarsi dei principi della globalizzazione, molti problemi locali non sono più risolvibili senza un approccio integrato tra la città e le aree rurali (in cui ricadono i centri abitati di piccole dimensioni) che la circondano, l'Unione Europea, sempre all'interno dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, suggerisce, per una migliore prospettiva di sviluppo, una serie di politiche da intraprendere: migliorare l'accessibilità delle aree marginali; utilizzare in modo più efficace e sostenibile le infrastrutture, sostenendo ed incentivando il trasporto pubblico; favorire la diffusione del sapere e delle capacità d'innovazione; salvaguardare il patrimonio naturale e culturale.

In ultima istanza nel documento si afferma che “ *è un compito centrale dello sviluppo territoriale raggiungere un maggior equilibrio tra sviluppo urbano e le aree rurali*” e che il patrimonio naturale e culturale di quest'ultime aree, soprattutto di quelle meno densamente popolate e soggette a fenomeni di declino economico e a processi di spopolamento, deve essere la base per la ripresa economica e sociale delle regioni europee.

In quest'ultimo decennio si è sviluppato un rapporto biunivoco tra aree urbane e aree rurali in cui l'avvenire di una delle due è strettamente legato e dipende sempre più dallo sviluppo dell'altra.

## CAPITOLO II

“... abbiate cura di lasciarvi incuriosire dai nomi che ci sono e andate a trovare i luoghi più marginali. Sono luoghi che stanno sparendo, ma da questa sparizione viene fuori un’emozione che magari non si trova nei centri più importanti.”

(Franco Arminio)

“... il confine di un territorio è fluido come l’identità che vi si identificano.”

(Gregory Bateson)



## 1 I piccoli Comuni

### 1.1 Definizione di piccolo comune

Nel primo capitolo ho spesso parlato di piccolo comune, piccolo centro abitato, piccolo insediamento urbano. Ma quando un comune può essere definito piccolo? Quale caratteristiche deve avere?

Rispondere a queste domande, definire le caratteristiche o i limiti oltre i quali non può andare un piccolo comune non è cosa semplice.

Si potrebbe iniziare dicendo che un piccolo comune è tutto ciò che non è città, ma a questo punto dovremmo chiederci anche che cos'è la città. Visto che su quest'ultimo argomento esiste una letteratura diffusissima e che non vuole essere affrontato in questa dissertazione, preferisco concentrarmi sulla definizione o identificazione di piccolo centro.

Innanzitutto è indispensabile affermare che non sono solo le soglie dimensionali (numero di abitanti, estensione territoriale, densità abitativa) che rendono un comune piccolo, ma è altrettanto importante la presenza/assenza di funzioni e servizi all'interno di esso. Francesco Indovina descrivendo la città diffusa, per più volte, sottolinea e tende a chiarire bene che la nuova organizzazione dell'insediamento sul territorio presenta *“le relazioni di “tipo urbano” e elementi di costituzione fisica della città”, ma non presenta i caratteri di densità, intensità e soluzione di continuità tipici della città”*.<sup>37</sup>

Il primo parametro che bisogna prendere in considerazione - anche se il più banale, resta quello più influente e di maggiore impatto - è, senza ombra di dubbio, il numero di abitanti.

---

<sup>37</sup> Indovina F., Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano, Franco Angeli, Milano 2009.

*“La soglia dimensionale costituisce un primo spartiacque, un limite grezzo e pur efficace, che ci aiuta a definire la natura, l'ontologia di un insediamento. Che ci aiuta a collocare da una e dall'altra parte le diverse classi tipologiche dell'insediamento che la storia ha prodotto in un determinato luogo: di qui la città, di là l'insediamento minore; di qui l'urbano, di là il rurale.”*<sup>38</sup>

Lo storico francese Braudel, in un suo libro<sup>39</sup>, ha affermato che il numero di abitanti di un centro abitato non ha lo stesso peso in tutte le epoche. Per spiegare meglio quest'affermazione si può far riferimento al fatto che la città di Napoli, verso la metà del diciottesimo secolo, aveva circa 300.000 abitanti ed era una delle città più popolate d'Europa, oggi con quasi 1.000.000 di abitanti non risulta nemmeno nelle prime venti.

La stessa riflessione potrebbe essere fatta anche con i piccoli comuni.

Se nel 1846, in Francia, un centro abitato, per avere la denominazione di città, aveva bisogno di almeno 2.000 abitanti, oggi ne servono 20.000.

In Italia, negli anni '70 del secolo scorso, l'ISTAT considerava piccoli comuni tutti quelli con una popolazione inferiore ai 10.000 abitanti. Oggi per essere classificato come piccolo Comune è necessario avere meno di 5.000 residenti.

La soglia dei 5.000 abitanti è confermata e utilizzata anche dall'ANCI che dal 2008, prima in collaborazione con CITTALIA e dall'ultima edizione con IFEL, pubblica l'Atlante dei piccoli Comuni in cui si considerano appartenenti a questa categoria tutti Comuni con una popolazione inferiore o pari alle 5.000 unità.

---

<sup>38</sup> Bellicini L., Il disegno minuto del territorio – Elementi per una descrizione dell'insediamento minore in Italia e in Europa in N. Savarese, P. A. Valentino (a cura di), Progettare il passato – Centri storici minori e valori ambientali diffusi, Associazione CIVITA e Progetti museali editore, Roma 1994.

<sup>39</sup> Braudel F., L'identità della Francia. Spazio e storia, Il Saggiatore, Milano 1986.

Infine, per quanto riguarda il numero di abitanti, la soglia dei 5000 residenti viene utilizzata, nella quasi totalità dei casi, anche nelle norme – sia nazionali che regionali – che vanno a regolamentare o a imporre delle scelte ai piccoli comuni; l'ultima è la Manovra economica del 2011 in cui si trovano degli articoli dedicati alla gestione associata delle funzioni fondamentali nei comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, ma di questo parlerò in un paragrafo successivo.

Un secondo parametro dimensionale è quello dell'estensione territoriale del comune. Questo criterio di grandezza, devo dire, non viene considerato molto attendibile, in quanto non sono pochi i casi in cui comuni con un'estensione piccolissima hanno una densità abitativa altissima e una conseguente popolazione molto più elevata rispetto a comuni che, nonostante abbiano una vasta estensione territoriale, presentino una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti<sup>40</sup>.

Il terzo e ultimo criterio dimensionale è la densità abitativa. Questo parametro ha delle interpretazioni diverse da Stato a Stato o da continente a continente, in base all'estensione totale dello Stato e dello spazio utile per la costruzione di un centro abitato. Maggiore è la disponibilità di aree sulle quali è possibile edificare e minore sarà la densità degli insediamenti considerati città.

Per esempio in città della Scandinavia o degli Stati Uniti d'America, visto l'enorme spazio disponibile, si hanno densità, nella maggior parte dei casi, al di sotto dei 500 abitanti per Km<sup>2</sup>, mentre nei paesi con una maggiore presenza di centri urbani si hanno densità, nei centri delle città, superiori ai 5.000 abitanti per Km<sup>2</sup> (Tabella 1).

---

<sup>40</sup> Degli esempi potrebbero essere: Portici (NA) che ha una popolazione di 53.780 su una superficie di 4,52 KM quadrati, con una conseguente densità abitativa di 11.898 ab./KM quadrato; Norcia (PG) che ha una popolazione di 4.998 su una superficie di 274 Km quadrati, con una conseguente densità abitativa di 18 ab./Km quadrati.

Tabella 1: Densità abitativa di alcune città.

Nome	Area geografica	Densità abitativa
Juneau	Nord America (Alaska)	4,4 ab/Km <sup>2</sup>
Helsinki	Scandinavia (Finlandia)	15 ab/Km <sup>2</sup>
Oklahoma City	Nord America (Oklahoma)	336 ab/Km <sup>2</sup>
Jacksonville	Nord America (Florida)	405 ab/Km <sup>2</sup>
Reykjavik	Nord Europa (Islanda)	429 ab/Km <sup>2</sup>
New Orleans	Nord America (Louisiana)	759 ab/Km <sup>2</sup>
Austin	Nord America (Texas)	925 ab/Km <sup>2</sup>
Oslo	Scandinavia (Norvegia)	1300 ab/Km <sup>2</sup>
Londra	Nord Europa (Inghilterra)	4785 ab/Km <sup>2</sup>
Torino	Europa Mediterranea (Italia)	6963 ab/Km <sup>2</sup>
Milano	Europa Mediterranea (Italia)	7189 ab/Km <sup>2</sup>
Barcellona	Europa Mediterranea (Spagna)	15935 ab/Km <sup>2</sup>
Parigi	Europa Mediterranea (Parigi)	20980 ab/Km <sup>2</sup>

Fonte: [www.wikipedia.it](http://www.wikipedia.it)

Anche per quanto riguarda la definizione di piccoli comuni, il parametro della densità abitativa è di difficile interpretazione. Infatti esistono piccoli comuni con una densità abitativa altissima, un esempio è il Comune di Atrani (SA) che ha una popolazione di 911, un'estensione territoriale di 0,1 Km<sup>2</sup> e una densità abitativa di 9.110 ab./Km<sup>2</sup>, superiore a quella di Milano che, come si legge nella Tabella 1, è pari a 7189 ab./Km<sup>2</sup>.

Passiamo al criterio funzionale.

Superata una certa soglia di densità abitativa e di dimensione demografica si innesca una sorta di processo a catena in cui le necessità degli abitanti richiamano la localizzazione di servizi e attrezzature, che traggono a loro volta vantaggio dal fatto di avere un bacino di utenza sufficiente a farle andare avanti. La maggior parte delle funzioni presenti in un'area urbana richiedono un numero minimo di utenti per nascere e, una volta raggiunta questa soglia, richiamano a loro volta altra utenza, incoraggiata dall'esistenza di quegli stessi servizi che invece mancano altrove. Questo processo viene richiamato anche da Francesco Indovina quando argomenta la formazione della "città diffusa", ponendo alla base dello sviluppo proprio la localizzazione di nuovi servizi richiesti dall'aumento della popolazione insediata nella "campagna urbanizzata".

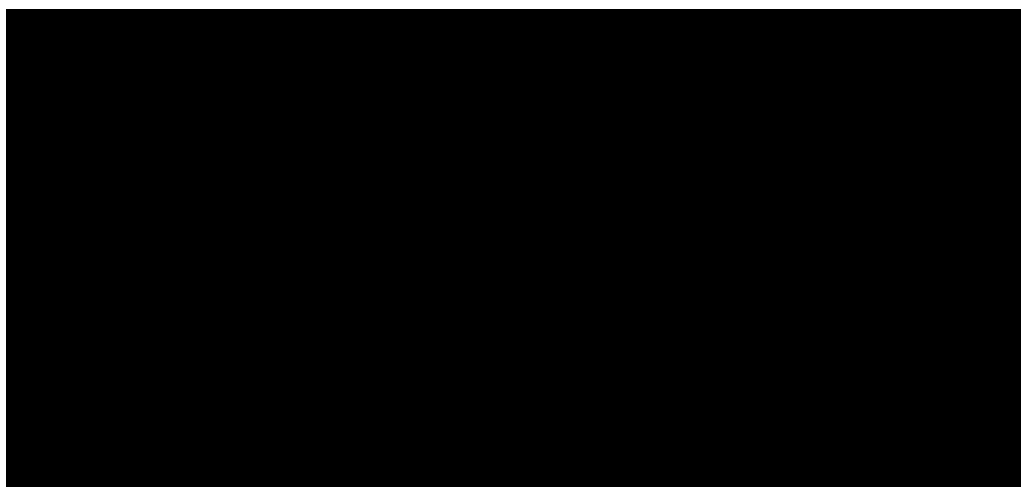
Una ricerca, intitolata *"Piccoli comuni e livelli di vitalità del territorio"*, condotta dall'ANCI<sup>41</sup> con la collaborazione di Formez<sup>42</sup> e pubblicata nel 2005 dimostra che nei comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti le funzioni e i servizi presenti all'interno del comune tendono a diminuire con il decrescere del numero degli abitanti (Figura 1).

---

<sup>41</sup> Associazione Nazionale Comuni Italiani

<sup>42</sup> Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni che risponde al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Figura 1 - Numero di servizi disponibili nei comuni di piccole dimensioni.



Fonte: Ricerca “Piccoli comuni e livelli di vitalità del territorio”, ANCI – FORMEZ, 2005.

Il numero dei servizi presenti nei piccoli comuni risulta, solo nel 1,9% dei casi, di livello molto scarso (inferiore a 10) e in tutti i casi in comuni con popolazione inferiore ai 500 abitanti.

Dalla Tabella 2 si evince che quasi la metà dei piccoli comuni italiani ha oltre 30 servizi presenti nel proprio territorio.

Tabella 2 - Numero di servizi disponibili in comuni di piccole dimensioni

Disponibilità	Classe di popolazione						Totale
	0 - 500	501 – 1.000	1.001 – 2.000	2.001 – 3.000	3.001 – 4.000	4.001 – 5.000	
Fino a 10	13,2%	0%	0%	0%	0%	0%	1,9%
Da 11 a 20	69,1%	33,8%	2,7%	0%	0%	2,3%	17,5%
Da 21 a 30	14,7%	60%	50%	20,6%	9,5%	0%	32,7%
Oltre 30	2,9%	6,3%	47,3%	79,4%	90,5%	97,7%	47,8%

Fonte: Ricerca “*Piccoli comuni e livelli di vitalità del territorio*”, ANCI – FORMEZ, 2005.

Inoltre, la ricerca evidenzia che le funzioni e i servizi di base maggiormente presenti nei piccoli comuni sono: negozi di alimentari, bar, il medico di base, l'ufficio postale, la rivendita di tabacchi, il ristorante o la pizzeria, la

rivendita di giornali, la farmacia, la scuola materna e quella elementare, i vigili urbani, il servizio di scuolabus, il posto telefonico pubblico, il servizio pullman, il parco giochi, l'idraulico e la pro-loco.

Tabella 3 - Comuni con disponibilità di servizi per la vendita di prodotti di consumo, secondo la classe di popolazione residente.

Servizi per il consumo	Classe di popolazione						Totale
	0 - 500	501 - 1.000	1.001 - 2.000	2.001 - 3.000	3.001 - 4.000	4.001 - 5.000	
Alimentari (panificio, macelleria, fruttivendolo)	88,2	95,0	100,0	100,0	100,0	100,0	97,3
Abbigliamento	11,8	33,8	68,8	91,2	93,7	100,0	63,2
Tabacchi	76,5	95,0	100,0	100,0	100,0	100,0	95,6
Casalinghi/ Ferramenta	20,6	28,8	70,5	86,8	90,5	95,5	62,5
Merceria	19,1	35,0	60,7	85,3	85,7	88,6	59,2
Bar	86,8	96,3	100,0	100,0	100,0	100,0	97,4
Albergo/ Pensione	30,9	41,3	51,8	57,4	66,7	70,5	51,0
Ristorante/ Pizzeria	76,5	91,3	97,3	98,5	100,0	100,0	93,9
Mercato settimanale	13,2	42,5	73,2	75,0	87,3	95,5	62,5
Distributori combustibili	10,3	36,3	58,9	83,8	90,5	95,5	58,6

Fonte: Ricerca "Piccoli comuni e livelli di vitalità del territorio", ANCI – FORMEZ, 2005.

Quindi, per quanto riguarda i piccoli comuni, la teoria rango – dimensione è perfettamente valida e la presenza o meno di determinate funzioni o servizi permette di individuare le differenze esistenti tra un comune di piccole dimensioni e un centro urbano con più di 5.000 residenti.

## 1.2 Pochi abitanti ma tanto territorio

Nei paragrafi precedenti, per più volte, ho affermato che i comuni di piccola dimensione, per conformità di tipo statistico e di tipo normativo, sono tutti quelli con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e, come si evince dalla Tabella 1, fin dal 1861, data dell'unità nazionale, hanno caratterizzato e influenzato l'organizzazione territoriale italiana.

Nel 1861, il Regno d'Italia si fonda completamente sui piccoli comuni, infatti ben l'88,5% dei comuni dell'epoca aveva una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e all'interno dei quali vi risiedeva quasi la metà (49,7%) della popolazione italiana dell'epoca.

Con il passare degli anni, viste le motivazioni argomentate nel primo capitolo, le percentuali tendono a diminuire, ma comunque mantengono cifre importanti.

Tabella 1 – Numerosità e popolazione residente in Italia e nei piccoli comuni ai censimenti dal 1861 al novembre del 2010

Anno	Italia		Piccoli comuni		% piccoli comuni su Italia	
	N. Comuni	Popolazione residente	N. Comuni	Popolazione residente	N. Comuni	Popolazione residente
1861	7.720	21.777.334	6.831	10.829.824	88,5%	49,7%
1871	8.383	26.801.154	7.286	13.166.695	86,9%	49,1%
1881	8.260	28.953.480	7.023	13.385.047	85%	46,2%
1901	8.262	32.965.504	6.810	13.542.532	82,4%	41,1%
1911	8.324	35.845.098	6.691	13.472.069	80,4%	37,6%
1921	9.194	39.943.528	7.363	13.977.288	80,1%	35%
1931	7.311	41.651.617	5.354	12.333.713	73,2%	29,6%
1936	7.339	42.993.602	5.356	12.309.597	73%	28,6%
1951	7.810	47.515.537	5.721	12.405.391	73,3%	26,1%
1961	8.035	50.623.569	6.049	12.292.372	75,3%	24,3%
1971	8.056	54.136.547	6.090	11.597.333	75,6%	21,4%
1981	8.086	56.556.911	5.963	11.001.605	73,7%	19,5%



1991	8.100	56.778.031	5.903	10.781.138	72,9%	19%
2001	8.101	56.993.742	5.834	10.577.557	72%	18,6%
2010	8.094	60.604.889	5.683	10.349.962	70,2%	17,1%

Fonte: Atlante dei piccoli comuni 2011 redatto dall'ANCI in collaborazione con l'IFEL.

A oggi i piccoli Comuni in Italia sono 5.683, rappresentano il 70,2% delle amministrazioni comunali italiane, vi risiede il 17,1% della popolazione italiana (pari a 10.349.962 abitanti) e i loro territori coprono il 70% della penisola.

I dati, precedentemente elencati, non sono molto noti all'opinione pubblica italiana che, al contrario, non è consapevole della diffusione dei piccoli centri sul territorio italiano. Tutto ciò comporta una scarsa presenza nei dibattiti, di ogni genere, del tema in oggetto, anche se negli ultimi due anni si è cominciato a mettere in evidenza maggiormente il tema dello spopolamento e del declino di questa realtà e si sta tentando, tramite qualche disegno di legge<sup>43</sup> e conferenze dell'ANCI, di salvaguardarne il futuro.

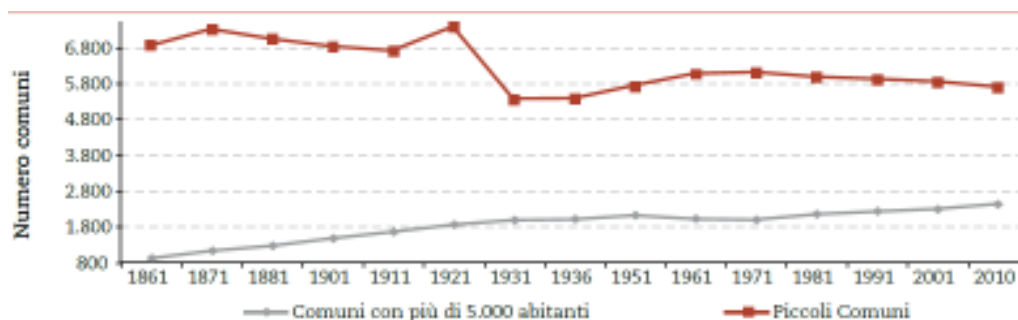
Nel corso dei 150 anni di storia dell'unità d'Italia, molti Comuni hanno oltrepassato, sia in discesa che in salita, la soglia dei 5.000 abitanti. Infatti sono ben 1.489 i casi in cui un comune ha superato la soglia. Questi incrementi di popolazione *“possono ricondursi a variazioni territoriali ed amministrative oppure a situazioni di crescita demografica.”*<sup>44</sup>; mentre sono 894 i piccoli Comuni che, in seguito a una diminuzione della popolazione residente, sono passati al di sotto della soglia dei 5.000 abitanti.

---

<sup>43</sup> Un disegno di legge a tutela dei piccoli è stato presentato dall'on. Ermete Realacci (Partito Democratico), attualmente è stato approvato alla Camera dei deputati (il 5 aprile 2011) ed è in discussione presso le commissioni Bilancio e Territorio, ambiente e beni ambientali del Senato.

<sup>44</sup> ANCI- IFEL, Atlante dei piccoli comuni 2011, 2011.

Figura 1 – Trend del numero dei piccoli comuni e dei comuni con più di 5.000 abitanti, censimenti dal 1861 al 2001 e novembre 2010



Fonte: Atlante dei piccoli comuni 2011 redatto dall'ANCI in collaborazione con l'IFEL.

Nella Figura 1 è rappresentato il trend del numero dei piccoli comuni in Italia nel corso degli ultimi 150 anni e salta subito all'occhio il brusco calo tra il 1921 e 1931 che è dovuto all'attuazione della riforma degli enti locali, varata dalla dittatura fascista, con la quale si prevedeva l'accorpamento dei piccoli Comuni limitrofi ai comuni capoluogo a quest'ultimi.

Interessanti risultano essere anche i dati sulle aree protette e sulla coltivazione dei prodotti agricoli di qualità.

La localizzazione dei piccoli Comuni principalmente in aree rurali, connotate da una forte presenza di ambienti naturali, fa sì che buona parte delle aree naturali protette ricadano nei loro territori.

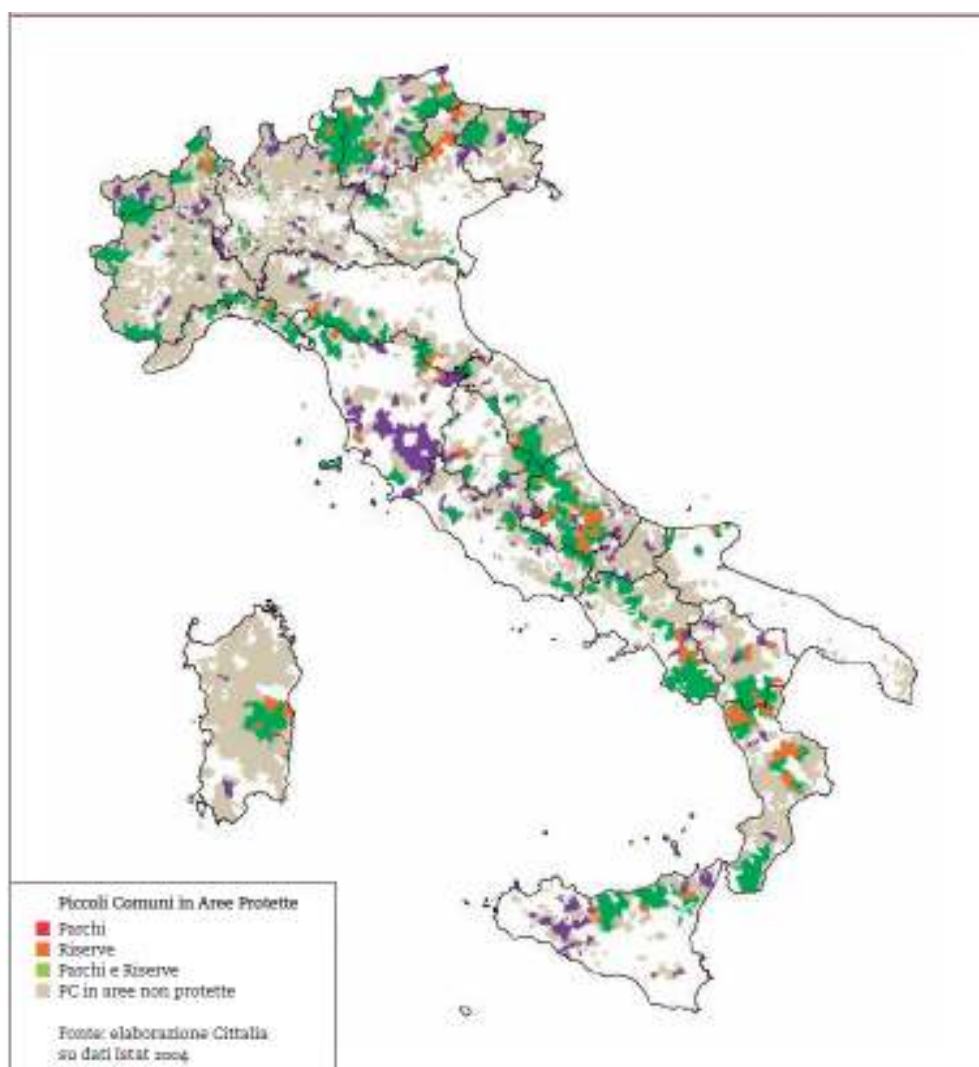
Le aree naturali protette costituiscono anche un potenziale volano per lo sviluppo economico, occupazionale e turistico delle aree marginali. In questi territori si concentrano l'82% dell'area dei Parchi naturali nazionali, il 62,8% dei parchi naturali regionali interregionali, il 41,8% delle riserve naturali statali, il 54,4% delle riserve naturali regionali e il 56,1% di altre aree naturali protette (Tabella 2 e Figura 2).

Tabella 2 – Le aree protette in Italia e nei piccoli comuni.

Tipologia di area protetta	Piccoli comuni	Totale Italia	% Piccoli comuni/Italia
Parchi nazionali	430	524	82,1%
Parchi naturali regionali e interregionali	496	790	62,8%
Riserve naturali statali	117	280	41,8%
Riserve naturali regionali	371	682	54,4%
Altre aree naturali protette	120	214	56,1%

Fonte: Atlante dei piccoli comuni 2010 redatto dall'ANCI in collaborazione con CITTALIA.

Figura 2 – Distribuzione delle aree naturali protette nei piccoli comuni



Fonte: Atlante dei piccoli comuni 2010 redatto dall'ANCI in collaborazione con CITTALIA.

Fondamentale è il ruolo che i Comuni con meno di 5000 abitanti hanno nella salvaguardia dei beni culturali e ambientali, delle tradizioni e abilità artigianali. In questo senso, potrebbe essere importante il rilancio dell'agricoltura di qualità basata su tecniche di coltivazione biologica certificata dall'Unione Europea.

L'Italia è il paese in Europa che ha più produzioni agricole di qualità e certificate: 149 DOP (Denominazione di Origine Protetta) e IGP (Indicazione Geografica Protetta), oltre 4000 PTA (Prodotti tradizionali agroalimentari), 453 DOGC (Denominazione di Origine Controllata e Protetta). In questi quadri, i comuni con meno di 5.000 abitanti danno un grande contributo a queste eccellenze produttive, infatti nei loro territori viene prodotto il 99,5% dei prodotti certificati e il 93% delle DOP e delle IGP.

### 1.3 La geografia dei piccoli comuni

Una delle principali caratteristiche dell'organizzazione territoriale italiana è la fitta presenza di centri abitati su tutta la penisola. La maggior parte di quest'ultimi, come evidenziato nel paragrafo precedente, non superano i 5.000 abitanti.

Il territorio amministrato da piccoli comuni, come anzidetto, copre il 70% della penisola italiana.

La presenza di piccoli centri è ben distribuita in tutta la nazione, ma ci sono regioni caratterizzate, in quasi la loro completezza, dalla diffusione di piccoli comuni, ad esempio: la Valle d'Aosta dove solo il Comune di Aosta supera i 5.000 abitanti; il Molise dove il 92% dei comuni non raggiunge i 5.000 residenti; il Trentino Alto Adige con l'89,8%. Mentre la regione dove si registra la presenza più bassa di piccoli comuni è la Puglia con il 32,6%.

Per quanto riguarda la percentuale di popolazione insediata rispetto al totale regionale, si confermano ai primi posti la Valle d'Aosta con il 72,6%, il Molise con il 49,1% e il Trentino Alto Adige con il 44,7%. (Tabella 1)

Tabella 1 – Numerosità e popolazione residente dei comuni italiani e dei piccoli comuni, per regione.

Regione	Comuni	di cui piccoli comuni		Popolazione residente	di cui piccoli comuni	
		V.A.	%		V.A.	%
Piemonte	1.206	1.070	88,7%	4.456.525	1.316.068	29,5%
Valle d'Aosta	74	73	98,6%	128.129	93.076	72,6%
Lombardia	1.546	1.088	70,4%	9.909.216	2.155.462	21,8%
Trentino Alto Adige	333	299	89,8%	1.036.639	463.697	44,7%
Veneto	581	313	53,9%	4.936.197	804.387	16,3%
Friuli Venezia Giulia	218	155	71,1%	1.235.761	288.046	23,3%
Liguria	235	183	77,9%	1.616.993	250.567	15,5%
Emilia Romagna	348	156	44,8%	4.429.729	415.221	9,4%
Toscana	287	134	46,7%	3.749.201	325.995	8,7%
Umbria	92	58	63%	906.675	121.754	13,4%

Marche	239	172	72%	1.564.881	343.702	22%
Lazio	378	253	66,9%	5.724.365	465.761	8,1%
Abruzzo	305	250	82%	1.342.178	363.425	27,1%
Molise	136	125	91,9%	319.834	156.898	49,1%
Campania	551	331	60,1%	5.833.120	684.464	11,7%
Puglia	258	84	32,6%	4.090.469	218.268	5,3%
Basilicata	131	99	75,6%	587.680	194.554	33,1%
Calabria	409	327	80%	2.011.532	670.365	33,3%
Sicilia	390	200	51,3%	5.050.486	490.029	9,7%
Sardegna	377	313	83%	1.675.279	528.223	31,5%
Totale	8.094	5.683	70,2%	60.604.889	10.349.962	17,1%

Fonte: Atlante dei piccoli comuni 2011 redatto dall'ANCI in collaborazione con l'IFEL.

Ragionando per area geografica, la concentrazione maggiore di comuni di piccola dimensione si registra nelle regioni dell'Italia nord occidentale, dove si trovano il 42,6% del totale dei piccoli comuni italiani e ben l'81,2% dei comuni dell'area ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

La diffusione dei piccoli comuni sul territorio italiano (Figura 1) si concentra principalmente nelle aree collinari e montane (oltre l'80%), infatti piccoli comuni in pianura si trovano solo nella Pianura Padana, nella parte costiera del Friuli Venezia Giulia e nel Salento (Figura 2).

Questo è anche conferma che il trend migratorio ed economico positivo, nel corso degli ultimi cinquant'anni, si è concentrato nelle aree pianeggianti del paese, mentre la parte montana e collinare, più ricca di piccoli comuni, ha subito processi di decremento demografico e di declino economico.

Ultimo aspetto fondamentale per avere una comprensione chiara della localizzazione dei piccoli comuni nella penisola italiana e il livello di urbanizzazione delle aree in cui sono situati. Nell'Atlante dei piccoli comuni redatto nel 2009, l'ANCI redige una cartografia tematica in cui classificano i Comuni in tre classi: metropolitani, urbani e non urbani (Figura 3). Per metropolitani si intende *“i piccoli comuni inclusi entro i confini provinciali dei grandi*

*comuni metropolitani*”<sup>45</sup>; per urbani si intende “*i piccoli comuni che manifestano legami funzionali forti con le città medie (ovvero le città con popolazione residente superiore a 50.000 abitanti)*”<sup>46</sup>; per non urbani si intende “*i piccoli comuni localizzati al di fuori dei contesti metropolitani ed urbani. Questi comuni non manifestano legami di dipendenza forte verso grandi comuni e possono quindi essere definiti indipendenti da logiche gerarchiche*”<sup>47</sup>. La maggior parte dei piccoli comuni 3.981 su 5.708<sup>48</sup> appartiene alla categoria dei “non urbani”, questo rafforza anche la mia affermazione nel capitolo precedente in cui sostengo che, in Italia, parlare di piccoli comuni equivale a parlare di aree rurali; alla categoria “urbani” appartengono 1.006 piccoli comuni e infine la categoria “metropolitani” è composta da 721 piccoli comuni.

---

<sup>45</sup> ANCI – CITTALIA, Atlante dei piccoli comuni 2009, 2009.

<sup>46</sup> Idem

<sup>47</sup> Ibidem

<sup>48</sup> I dati si riferiscono al 2009.

Figura 1 – I piccoli comuni nel territorio italiano

---



Fonte: Atlante dei piccoli comuni 2011 redatto dall'ANCI in collaborazione con l'IFEL.

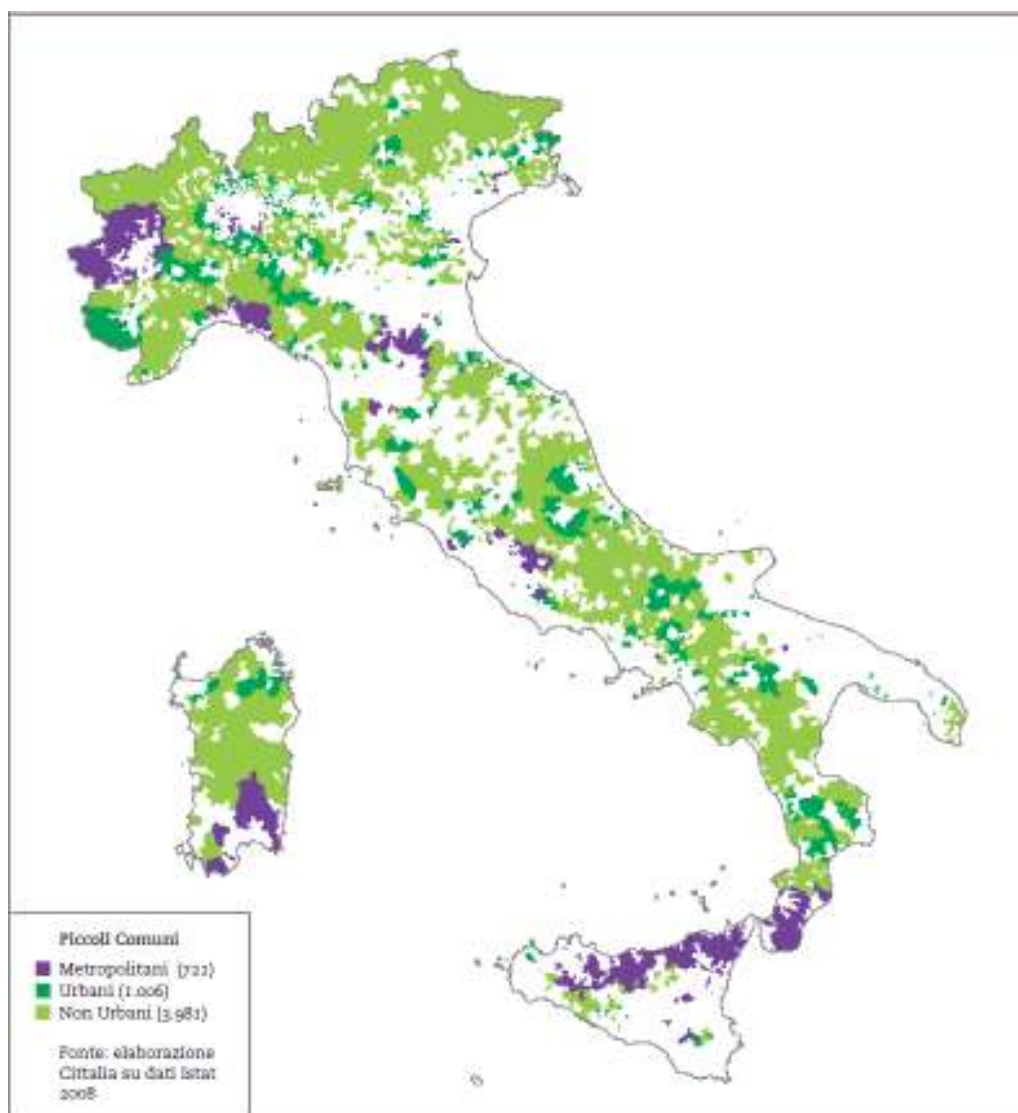


Figura 2 – Ripartizione dei piccoli comuni per zona altimetrica



Fonte: Atlante dei piccoli comuni 2011 redatto dall'ANCI in collaborazione con l'IFEL.

Figura 3 – La collocazione territoriale dei piccoli comuni.



Fonte: Atlante dei piccoli comuni 2011 redatto dall'ANCI in collaborazione con l'IFEL.

## 1.4 I piccoli comuni nella legislazione nazionale

Le realtà dei piccoli comuni italiani non poche volte sono state segregate, condannate ad avere un ruolo marginale rispetto alle realtà urbane di più grosse dimensioni e, solo in poche occasioni, sono state coinvolte in processi di valorizzazione e di rilancio del territorio.

Nel corso degli ultimi dieci anni, diversamente dai decenni precedenti, i tentativi di approvare una legge nazionale sulla salvaguardia dei piccoli comuni italiani non sono stati pochi.

L'ultima proposta di legge in merito è stata presentata dall'on. Ermete Realacci, deputato del Partito Democratico, il 29 aprile del 2008, è stata approvata dall'assemblea della Camera dei Deputati il 5 aprile 2011 e attualmente è all'esame della 5<sup>a</sup> Commissione Bilancio e dell'8<sup>a</sup> Commissione Territorio, ambiente e beni ambientali del Senato.

Lo scopo del disegno di legge è di *“promuovere e di sostenere lo sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni, di garantire l'equilibrio demografico del Paese, favorendo la residenza in tali comuni e contrastandone lo spopolamento, nonché di tutelarne e di valorizzarne il patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico.”*<sup>49</sup>

Uno dei principali obiettivi della proposta è il mantenimento dei servizi e delle attrezzature minime in riferimento all'ambiente, alla protezione civile, all'istruzione, alla sanità, ai servizi socio-assistenziali, ai trasporti, alla viabilità e ai servizi postali. Notevole considerazione, per lo sviluppo delle aree interessate, viene data anche alla valorizzazione dei prodotti agrolimalimentari, allo sviluppo turistico rurale, alla ristrutturazione e al recupero degli edifici residenziali.

---

<sup>49</sup> Art. 1, comma 1 del Disegno di legge “Disposizioni per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni” (Atto Senato n. 2671).

Purtroppo, visto i tempi e i modi con i quali viene affrontato l'argomento, difficilmente la legge sarà emanata.

Per sopperire a questa carenza, il Governo ha emanato una serie di decreti a favore dei piccoli comuni. L'ultimo, approvato nel mese di luglio del 2011, prevede lo stanziamento di 50.000.000 di euro per il recupero, la tutela e la riqualificazione dei centri storici dei piccoli comuni.

Nelle ultime due manovre economiche del Governo nazionale, viste le emergenze finanziarie del momento, è stata prevista e resa obbligatoria, per i comuni con una popolazione pari o inferiore ai 5.000 abitanti, la gestione associata delle funzioni comunali fondamentali. In particolare la legge 122/10 (manovra correttiva alla legge 191/2009 – legge finanziaria 2010) all'articolo 14, comma 28 prevede: *“Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009<sup>50</sup>, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, (( esclusi le isole monocomune ed il comune di Campione d'Italia. )) Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti.”*

---

<sup>50</sup> Legge 42/2009, Articolo 21, Comma 3: *“3. Per i comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:*

*a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;*

*b) funzioni di polizia locale;*

*c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;*

*d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;*

*e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;*

*f) funzioni del settore sociale.”*

Infine, nella terza manovra economica del 2011<sup>51</sup>, si conferma l'obbligatorietà della gestione associata per le funzioni fondamentali, ma si accorciano i tempi di un anno. Dalla scadenza dicembre 2013, si passa alla scadenza dicembre 2012. Praticamente i piccoli Comuni dovranno associarsi con altri Comuni per la gestione delle funzioni fondamentali in poco più di un anno.

---

<sup>51</sup> Legge n. 148 del 14 settembre 2011.

## 2 I sistemi locali

### 2.1 Un nuovo punto di vista per la lettura del territorio

Già nella seconda metà degli anni '60 del ventesimo secolo, in Emilia Romagna con l'introduzione, su iniziativa volontaria dei comuni, dei comprensori si ebbero i primi segnali di una nuova visione del territorio, di un nuovo modo di intendere l'organizzazione e la pianificazione territoriale. Si iniziò a considerare i comuni non più come unità territoriali distinte, ciascuna con una propria autonomia, ma come sistemi aperti, che hanno con gli enti comunali o con i territori limitrofi delle relazioni, *“degli interscambi di materia, energia, popolazione, beni, servizi, danaro, informazioni”*<sup>52</sup>.

Queste relazioni esistenti tra centri abitati formano una rete che, a seconda della presenza più o meno diffusa di insediamenti nel territorio, ha una maglia più o meno fitta. Ad esempio in Paesi come l'Italia o la Francia, visto il fitto presidio di centri abitati di piccole dimensioni, si ha una rete molto densa, mentre in Spagna o, in maniera più evidente, negli Stati del Nord America, vista l'enorme disponibilità di suoli edificabili, si hanno maggiori distanze tra insediamenti e una conseguente rete a maglie larghe.

A questo punto, si inizia a guardare con maggiore interesse alle aree meno densamente costruite che sono parte integrante del sistema territoriale che gravita intorno a un insediamento e si assiste all'affermarsi di una nuova cultura della programmazione economica e della pianificazione territoriale.

Basandosi su questa metodologia di osservazione del territorio, negli anni '70, a seguito della costituzione degli enti regionali, alcune Regioni prevedero, tramite legge regionale, l'individuazione di sistemi locali. Ad

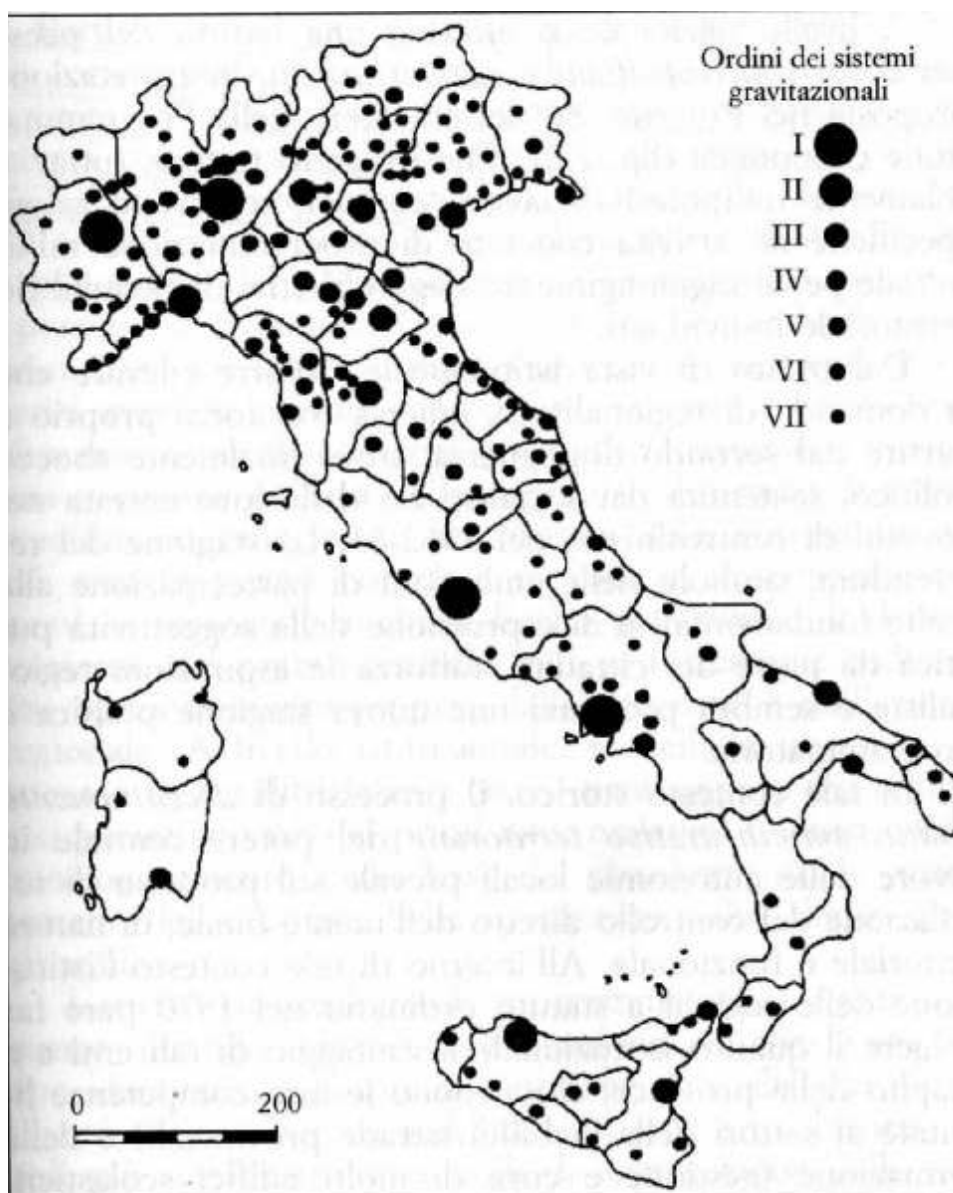
---

<sup>52</sup> Dematteis G., La geografia delle città in Cori B., Pellegrini G. C., Dematteis G., Pierotti P., Geografia urbana, UTET Libreria, Torino 1992.

esempio la Regione Piemonte, tramite l'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali per il Piemonte (IRES) individuò le "aree ecologiche" con le quali si delimitarono le aree della dimensione minima di 100.000 abitanti, comprese entro una soglia massima di accesso all'area urbana principale di un'ora; l'obiettivo perseguito con la perimetrazione di queste zone era di assicurare un modello di vita urbana a una popolazione che avesse la possibilità di rimanere diffusa sul territorio, in pratica fu una delle prime politiche per bloccare i flussi che si dirigevano verso i principali poli urbani e spopolavano i piccoli comuni delle aree marginali. Una partizione generale di tutto il territorio regionale fu fatta, agli inizi degli anni '70, anche dalla Regione Calabria che suddivise il territorio in quattordici "zone di gravitazione" che facevano capo dai centri urbani più importanti e da cui prendevano anche il nome.

Un'individuazione simile a quella della Regione Calabria fu fatta, verso la metà degli anni '70, dalla ricerca Progetto '80 del Ministero della programmazione economica che effettuò una lettura di tutto italiano per sistemi urbani (Figura 1), ma questo progetto restò sulla carta e non fu seguito da azioni o programmazioni specifiche.

Figura 1 – I sistemi gravitazionali in Italia, individuati dalla ricerca ministeriale “Progetto ‘80”



Fonte: A. Vallega, Geografia umana, Mursia, Milano, 1989.

L'affermazione definitiva di questo approccio al territorio italiano si ebbe alla fine degli anni '70, quando l'ISTAT, per la prima volta individuò i sistemi locali del lavoro (SSL) che sono definiti *"come i luoghi della vita"*



*quotidiana della popolazione che vi risiede e lavora. Essi sono costituiti raggruppando più comuni sulla base degli spostamenti giornalieri per lavoro rilevati in occasione del censimento della popolazione. Ogni area comprende più comuni. La gran parte della popolazione residente lavora all'interno di essa e i datori di lavoro reclutano la maggior parte della forza-lavoro dalle località che la costituiscono”<sup>53</sup>.*

I sistemi locali del lavoro sono individuati sulla base del censimento generale ISTAT e variano la loro estensione a ogni rilevazione.

In seguito alle rilevazioni censuarie del 2001, l'ISTAT ha individuato 686 sistemi locali del lavoro, di cui 102 (14,9%) con una popolazione inferiore ai 10.000 abitanti (Tabella 1)

Tabella 1 – Numero dei sistemi locali del lavoro in seguito al censimento 2001

Classi di ampiezza demografica	Numero Sistemi Locali del Lavoro	
	assoluto	%
< 10.000 ab.	102	14,9
10.001 – 50.000 ab.	314	45,8
50.001 – 100.000 ab.	138	20,1
100.001 – 250.000	96	14
> 250.000 ab.	36	5,2
Totale	686	100

Fonte: Elaborazione dati ISTAT

Nonostante il passo in avanti fatto con l'individuazione dei sistemi locali del lavoro, ci sono ancora dei limiti che vanno superati.

Il principale limite è costituito dal fatto che viene utilizzato il solo pendolarismo per motivi di lavoro per definire i limiti degli ambiti che, nonostante la sua importanza nell'organizzazione territoriale, non è sufficiente a delineare degli ambiti che rispecchino al meglio le densità relazionali di un determinato territorio.

---

<sup>53</sup> <http://dawinci.istat.it/MD/misc.jsp?p=7>

Nel corso degli anni si è andato sempre più intensificando lo studio e l'approccio al territorio per sistemi intercomunali fino ad arrivare all'individuazione dei distretti industriali, dei Gruppi di azione locale (GAL), alle aree interessate da Patti Territoriali e in ultimo l'approccio di alcuni Piani Territoriali Regionali basati sui Sistemi Territoriali di Sviluppo. A esempio nel Piano Territoriale Regionale della Campania<sup>54</sup> vengono individuati 45 Sistemi Locali di Sviluppo *“sulla base della geografia dei processi di auto-riconoscimento delle identità locali e di auto-organizzazione nello sviluppo, confrontando il “mosaico” dei patti territoriali, dei contratti d'area, dei distretti industriali, dei parchi naturali, delle comunità montane, e privilegiando tale geografia in questa ricognizione rispetto ad una geografia costruita sulla base di indicatori delle dinamiche di sviluppo”*<sup>55</sup>.

A questo punto si può affermare che buona parte dei piani urbanistici di livello regionale e provinciale, di tutta l'Italia, si basano sull'individuazione di sistemi locali intercomunali per una migliore descrizione e pianificazione del territorio.

---

<sup>54</sup> Legge regionale n. 13 del 13 ottobre 2008.

<sup>55</sup> Relazione del Piano Territoriale Regionale della Campania.

## 2.2 Le aree di influenza e le aree di gravitazione

Ogni nucleo urbano ha delle ricadute su un determinato territorio. Le funzioni presenti in un'area urbana generano delle relazioni culturali, politiche ed economiche che instaurano rapporti su ambiti territoriali di diversa dimensione. Gli ambiti territoriali possono limitarsi al solo nucleo urbano oppure, soprattutto per quanto riguarda le funzioni esportatrici, si estendono al di fuori fino a raggiungere, in alcuni casi la dimensione globale.

Se si prende a esempio la città di Napoli si possono trovare funzioni, come quella ospedaliera o universitaria, di raggio regionale e funzioni, come quella turistica, di attrattiva mondiale.

Queste ripercussioni possono essere divise in due gruppi: aree di gravitazione e aree di influenza.

L'area di gravitazione (chiamata anche area di attrazione) si riferisce alle funzioni di un'area che generano spostamenti pendolari di popolazione da altre località. A questa categoria appartengono le funzioni di lavoro, di studio, di commercio e di servizi che generano dei flussi regolari e a cui accede la maggior parte della popolazione.

L'area di gravitazione comprende tutte quelle aree da cui hanno origine i flussi che dipendono dalla presenza delle suddette funzioni nel nucleo urbano di riferimento. L'area interessata può essere continua se sono coinvolti comuni contigui e può essere discontinua nel caso in cui i flussi abbiano origine da nuclei urbano non adiacenti a quello di destinazione.

Per calcolare l'area di gravitazione di ogni singola funzione si fa riferimento anche a dei modelli chiamati gravitazionali, che si sintetizzano in questa formula:

$$m_{ij} = M_i M_j / d_{ij}^b$$

Con questa formula si afferma che tra due “località  $i$  e  $j$ , l’interazione ( $m_{ij}$ ), misurata in spostamenti pendolari, è direttamente proporzionale al prodotto delle loro “masse” ( $M$ ) e inversamente proporzionale a una funzione esponenziale della distanza ( $d$ ). Le “masse” ( $M$ ) possono essere date dalla funzione dell’attrattiva considerata (a esempio i metri quadri di superficie di vendita per il commercio al dettaglio) o più semplicemente dalla dimensione demografica, che si suppone positivamente correlata con la capacità attrattiva delle varie funzioni”.<sup>56</sup>

In pratica, un dato nucleo urbano  $j$ , con una determinata funzione presente nel suo territorio, determina un’attrattiva verso altri nuclei urbani che vanno fino a una certa distanza direttamente proporzionale alla grandezza del nucleo  $j$  e all’importanza della funzione presa in esame. A un certo punto, con il crescere della distanza, si iniziano a trovare dei nuclei  $i$  che non gravitano più sul nucleo  $j$ , ma su altri e questo è il limite massimo di gravitazione.

Questo ragionamento non può essere applicato per le cosiddette funzioni specializzate, per le quali, il fattore distanza risulta essere meno influente e viene sostituito dalle caratteristiche culturali, sociali ed economiche della località di provenienza dei flussi. Un esempio di funzione specializzata potrebbe essere una fiera, una manifestazione culturale, un concerto, ecc..

L’area di influenza di un nucleo urbano si differenzia dall’area di gravitazione dal fatto che riguarda funzioni e interconnessioni che non necessariamente generano flussi pendolari. Riguarda principalmente le funzioni culturali e direzionali che si diffondono tramite i mezzi di comunicazione mediatici: giornali, radio, televisioni locali, ecc..

---

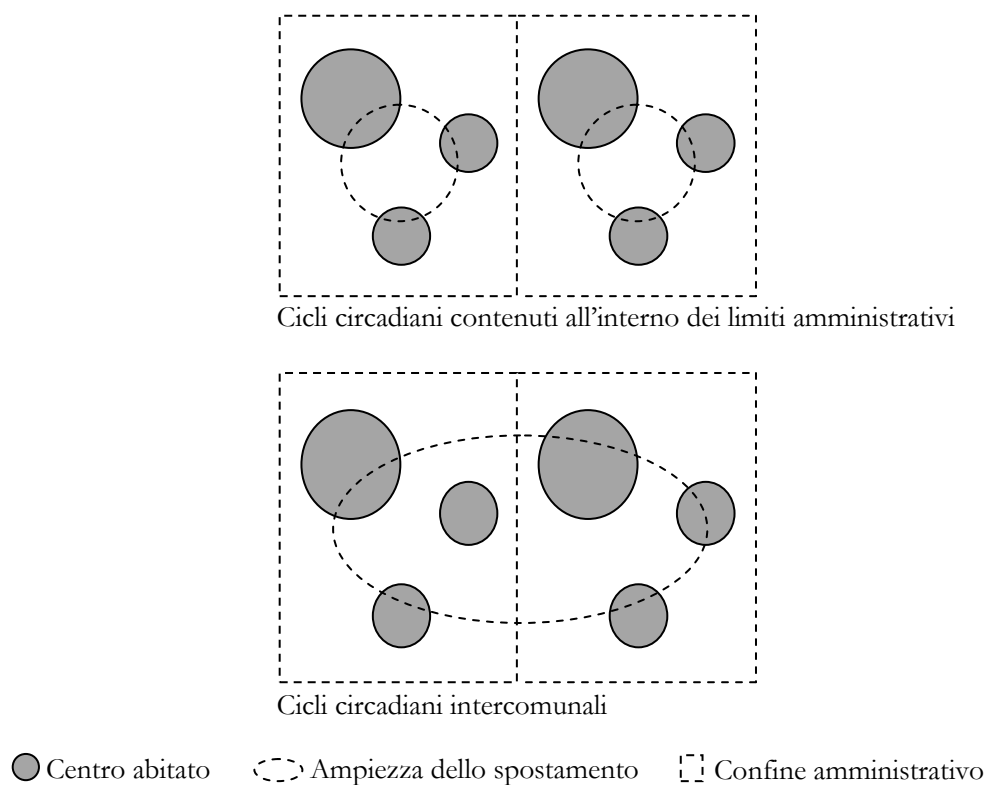
<sup>56</sup> Cori B., Pellegrini G. C., Dematteis G., Pierotti P., Geografia urbana, UTET Libreria, Torino 1992.

## 2.3 Il necessario dinamismo dei limiti amministrativi

Le mutate condizioni globali e il diverso approccio allo studio del territorio hanno fatto sì che le politiche pubbliche, calate dall'alto e definite entro confini amministrativi dati, siano sempre meno incidenti e più deboli.

Oggi, vista la forte diffusione delle infrastrutture telematiche e la facile opportunità di spostarsi in poco tempo anche per lunghe distanze, è totalmente cambiata la percezione dello spazio e del tempo; i ritmi di vita sono molto più accelerati rispetto a quelli di qualche decennio fa e i cicli circadiani del cittadino vanno ben oltre i confini amministrativi del comune di residenza (Figura 1).

Figura 1: Espansione dei cicli circadiani



Fonte: Calafati A. G., *Economie in cerca di città*, Donzelli Editore, Bari 2009.

I limiti amministrativi possono rappresentare le identità locali solo se vengono aggiornati costantemente (cosa molto improbabile vista la difficoltà nel poterlo fare realmente) tenendo conto della localizzazione delle funzioni e dei servizi territoriali, delle analisi effettuate sulle relazioni sociali esistenti sul territorio e della reinterpretazione degli eventi e delle azioni avvenute.

A questo punto è evidente che le delimitazioni istituzionali, di livello comunale, presenti sul territorio non rappresentano più il limite entro il quale si iscrive la vita pubblica, sociale ed economica del cittadino. In particolar modo nei piccoli centri, vista la carenza di infrastrutture, servizi, attrezzature e lavoro, non rappresenta nemmeno un riferimento spaziale all'interno del quale organizzare i propri contesti dell'agire.

Vista l'organizzazione territoriale dell'Italia caratterizzata da comuni molto prossimi l'uno all'altro di cui, come abbiamo visto nel capitolo precedente, oltre il 70% sono di piccole dimensioni, i confini comunali in molte situazioni costituiscono dei veri e propri limiti per una migliore organizzazione; quindi sarebbe utile modificarli e immaginare delle politiche e dei piani urbanistici comunali di livello intercomunale.

Oggi, nonostante i notevoli cambiamenti delle esigenze del territorio, si conserva ancora la stessa struttura organizzativa delle amministrazioni. Quindi, a mio avviso, è necessario riorganizzare la maglia amministrativa per delineare un contesto più coerente per ridare slancio a quei progetti per il territorio che spesso restano intrappolati nella burocrazia dei vari livelli amministrativi.

### 3 La coalescenza territoriale

#### 3.1 Introduzione alla “coalescenza territoriale”

A partire dalla metà degli anni novanta, con l'affermarsi della globalizzazione, il territorio italiano (ma anche degli altri paesi europei) ha visto un profondo cambiamento della sua struttura economica e una crisi dei centri urbani. In pratica è iniziata la fase della competizione territoriale, in cui ogni territorio è in competizione con altri per convogliare le risorse e gli investimenti necessari ad avere una crescita economica.

A questo punto, si è reso necessario un adeguamento delle strutture economiche attraverso l'attuazione di politiche pubbliche, al processo di internazionalizzazione dell'economia che obbliga a competere non solo con gli altri territori italiani, ma anche con quelli di tutto il mondo.

A causa di queste profonde mutazioni nell'organizzazione territoriale dell'Italia, nel corso degli ultimi anni si è accentuata la gerarchia tra i centri abitati che ha portato verso una maggiore dipendenza dei piccoli centri abitati da quelli di rango superiore e a un inevitabile aumento delle relazioni e delle interdipendenze esistenti tra essi.

Tutto ciò ha portato all'origine di disequilibri territoriali che creano grosse difficoltà all'attuazione delle politiche di sviluppo territoriale, quindi prima di ipotizzare qualsiasi azione di crescita sarebbe necessario trovare un nuovo equilibrio territoriale che permetta di usufruire al meglio delle risorse e delle potenzialità presenti in un determinato territorio.

Il raggiungimento del succitato equilibrio territoriale non può essere raggiunto se non si parte dalle nuove e maggiori interdipendenze esistenti tra i centri abitati, in particolar modo puntando a una loro regolazione.

In Europa, da una decina di anni a questa parte, *“una nuova generazione di politiche territoriali – economiche ambientali, sociali ed urbanistiche – sta ridisegnando città e sistemi locali, rafforzandone la base economica, la competitività e l’efficienza statica, in Italia le città si trovano in uno stato di stallo strategico”*<sup>57</sup>

I principali disequilibri che caratterizzano il territorio italiano, in particolare quello dei piccoli comuni, riguardano: la sostenibilità ambientale, la coesione sociale, la scarsa presenza di lavoro e il forte senso di desolazione dovuto alla continua decrescita demografica.

Nella seconda metà del ventesimo secolo, in Italia i casi di comuni limitrofi caratterizzati da forti interdipendenze sociali, economiche e spaziali è cresciuto di anno in anno. Questo fenomeno che ha determinato la formazione di sistemi locali è stato denominato dall’economista urbano Antonio Calafati, professore presso l’Università degli studi di Ancona, “coalescenza territoriale”.

*“Il concetto di “coalescenza territoriale” si riferisce alla possibilità che due unità territoriali contigue (i comuni, in questo caso) possano aumentare la loro interdipendenza fino al punto in cui le unità territoriali originarie non sono più funzionalmente autonome ma sono diventate parti di un’unità più ampia (il sistema locale) formatasi dall’integrazione delle due unità originarie”*<sup>58</sup>

Il processo di “coalescenza territoriale” ha riguardato tanto le aree urbane quanto le aree rurali, tanto le aree a elevata densità abitativa quanto quelle a bassa densità abitativa.

Il non essersi resi conto prima dei processi di coalescenza territoriale, il mancato riconoscimento dei sistemi locali come principali destinatari delle politiche pubbliche di sviluppo ha portato a un’interpretazione completamente falsata dei problemi e a una scorretta soluzione degli stessi.

---

<sup>57</sup> Calafati A. G., Mazzoni F., Città in nuce nelle Marche – Coalescenza territoriale e sviluppo economico, Franco Angeli, Milano 2008.

<sup>58</sup> Vedi precedente.



Tutto ciò ha influito in maniera ancora più significativa sul destino delle aree marginali e dei piccoli comuni che per motivi dimensionali hanno una carenza di servizi<sup>59</sup>, una bassa capacità cognitiva e scarse risorse finanziarie, quindi inesorabilmente devono avere interdipendenze molto dense con i comuni limitrofi per sopperire alle carenze funzionali del singolo territorio comunale.

Il prof. Francesco Indovina, professore ordinario di Analisi territoriale e Pianificazione presso l'Università IUAV di Venezia, ha denominato lo stesso processo “integrazione territoriale”. Indovina si sofferma sulle dense interdipendenze esistenti nella nuova struttura territoriale della città diffusa che altro non è che un territorio sul quale “*è steso un fittissimo reticolo di relazioni (economiche, amministrative, sociali, per il consumo, per il tempo libero, ecc.)*”<sup>60</sup> e sul quale convivono varie forme di insediamento, tra cui i piccoli comuni.

Un ruolo fondamentale nell’aumento delle relazioni economiche, sociali e funzionali tra comuni lo ha avuto, e lo ha ancora, il flusso di mobilità delle persone, caratterizzato, negli ultimi cinquant’anni, dalla motorizzazione che ha consentito un allargamento degli spostamenti delle singole persone e facilitato, quindi, il raggiungimento dei centri abitati limitrofi.

---

<sup>59</sup> Una carenza di servizi che, visto il continuo decrescere del numero di abitanti nelle aree marginali, sta continuando ad intensificarsi e rende i piccoli comuni maggiormente dipendenti uno dall’altro.

<sup>60</sup> Indovina F., *Dalla città diffusa all’arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, Milano 2008.

### 3.2 La “questione urbana” e la “questione rurale”

I “processi di coalescenza territoriale”, di cui parla Antonio G. Calafati nelle sue numerose pubblicazioni, sono stati studiati soprattutto nelle aree urbane e quindi, nella maggior parte dei casi, insieme al densificarsi delle interdipendenze funzionali si ha, con il crescere delle aree suburbane e i conseguenti processi di conurbazione, anche un riscontro fisico del fenomeno.

Questi processi, afferma Calafati, hanno portato alla formazione di “sistemi urbani intercomunali” caratterizzati da carenze strutturali, funzionali e organizzative dovute principalmente alla scarsa attitudine a guardare, studiare e organizzare il territorio con il punto di vista dei sistemi locali.

Le carenze sopra evidenziate *“suggeriscono l'esistenza di una questione urbana ... che è l'esito di un'avvenuta rivoluzione territoriale e di una mancata rivoluzione istituzionale”*<sup>61</sup>. Per verificarla basta osservare le condizioni di degrado e di disordine in cui versano le principali città italiane, in particolar modo i loro hinterland.

La “rivoluzione territoriale” riguarda i cambiamenti (descritti nel primo capitolo) che hanno caratterizzato il territorio italiano a partire dagli anni '50 fino a oggi.

La “rivoluzione istituzionale”, a differenza degli altri paesi europei, in Italia non si è mai avviata e si dovrebbe attuare tramite una riconfigurazione degli enti locali, in particolar modo si dovrebbe procedere all'accorpamento delle amministrazioni comunali che sono parte integrante di sistemi locali; *“dall'inizio degli anni ottanta, come conseguenza della sua peculiare rivoluzione territoriale, l'Italia non ha più città in senso proprio bensì sistemi urbani senza*

---

<sup>61</sup> Calafati A. G., Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia, Donzelli, Roma 2009.

*meccanismi di auto – regolazione e senza un’identità territoriale che li possa far diventare oggetto di interventi di etero – regolazione”.*<sup>62</sup>

Una prima reazione, un primo tentativo di coalescenza istituzionale la si è avuta all’inizio degli anni ’90 con la legge n. 142 nella quale, vista la delimitazione dei Sistemi Locali del Lavoro effettuata dall’ISTAT, si sono individuate le “Città metropolitane”, ma, ad oggi, nessuno di questi enti ha visto la luce, nessuna area individuata ha avviato il processo di formazione del nuovo ente.

Questi fenomeni non riguardano solo le aree urbane, ma anche quelle rurali, quelle marginali, quelle dei piccoli comuni.

La frammentazione amministrativa e il forte campanilismo esistente in tutti i comuni italiani, in particolare nelle piccole realtà dove forte e consolidato è il senso di appartenenza alla comunità, creano grosse difficoltà, in alcuni casi impediscono, il raggiungimento di accordi per gestire nel miglior modo possibile le funzioni fondamentali degli enti comunali. Questo provoca dei disagi di non poco conto, sia di tipo economico che di tipo sociale, che comportano il continuo declino economico e l’incentivazione del processo di spopolamento di queste aree. Si è avviata una sorta di reazione a catena che, anno dopo anno, fa diminuire il numero di residenti e fa aumentare la desolazione e la sfiducia della popolazione<sup>63</sup>.

Il continuo declino delle aree marginali può essere meglio affrontato solo se si costruiscono delle politiche pubbliche di sviluppo riferite non più al singolo comune, ma ai sistemi locali che costituiscono il territorio.

E’ necessario indirizzare lo sviluppo dei territori rurali verso la salvaguardia della cultura e delle tradizioni locali, verso la salvaguardia della manodopera

---

<sup>62</sup> Vedi precedente.

<sup>63</sup> Questo fenomeno si manifesta principalmente nei piccoli comuni del Mezzogiorno, dove risultano maggiormente evidenti le condizioni di desolazione, la sfiducia per il futuro e il conseguente declino economico.

artigianale capace di creare prodotti unici nel loro genere, verso la valorizzazione dei prodotti tipici locali.

Ad oggi, tutto ciò viene portato avanti in poche aree della penisola ed è sempre più evidente l'emergere di una “questione rurale”.

Un'ulteriore motivazione che favorisce l'esistenza di una “questione rurale” in Italia è la continua crisi del settore primario che, nel corso dei secoli, ha rappresentato la base economica su cui si incentrava lo sviluppo economico di buona parte dei piccoli centri. Se si vuole andare oltre questa crisi, è necessario avviare delle politiche di sostegno e di rinascita per le attività pastorizie, agricole e artigianali che potrebbero rinvigorire l'economie dei territori dei piccoli comuni<sup>64</sup> e di conseguenza potrebbero favorire anche il rilancio dell'economia nazionale.

---

<sup>64</sup> Coprono oltre il 70% del territorio nazionale.

### 3.3 Il grado di “coalescenza territoriale”

Il livello di integrazione, la densità delle interdipendenze e la strutturazione fisica dei sistemi locali non sono le stesse in tutte le situazioni.

Il processo di “coalescenza territoriale” non ha raggiunto gli stessi livelli in tutti i sistemi locali diffusi nella penisola Italia, quindi esistono vari gradi di “coalescenza territoriale”, determinati da diversi fattori che condizionano il livello di integrazione tra i diversi comuni.

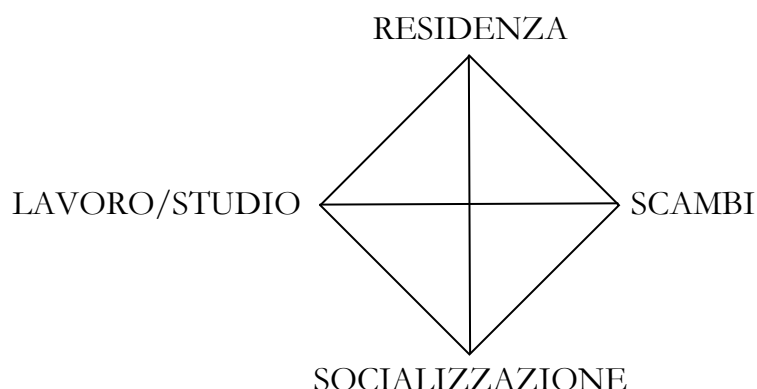
Un primo fattore che determina il grado di coalescenza territoriale è sicuramente il livello di dispersione dei centri abitati. Si parte da un livello di minima dispersione costituito dalle conurbazioni (dove si ha la formazione di vere e proprie città), fino ad arrivare ai livelli più alti che si registrano nelle zone montane ricche di piccoli comuni i cui centri abitati, nonostante distanze che possono raggiungere anche una decina di chilometri, presentano una densa presenza di interdipendenze e un alto livello di integrazione sociale tanto da formare un sistema locale; quindi più nuclei insediativi, distanti l'uno dall'altro e appartenenti ad amministrazioni comunali diverse, anche se da un punto di vista fisico non rappresentano una città compatta, da un punto di vista di intensità relazionali tra individui e imprese possono funzionare, anzi funzionano, come se fossero un solo comune; l'unico limite è rappresentato dai confini amministrativi che non consentono la governance del territorio da parte di un singolo ente. Chiaramente ci sono anche degli elementi che ci aiutano a definire e a stimare il livello di dispersione insediativa dei sistemi locali: il primo è la numerosità dei centri abitati e dei nuclei insediativi e la distanza di questi dall'area urbana maggiormente abitata e più ricca di funzioni, servizi e attrezzature, chiamata anche comune centroide; per definire l'importanza del comune centroide all'interno del sistema locale, urbano o rurale che sia,

si va a rapportare la popolazione in esso residente rispetto alla popolazione totale del sistema locale; il secondo elemento sul quale soffermarsi per la quantificazione della dispersione territoriale è la distribuzione dei lavoratori, classificati per settore di appartenenza, all'interno del sistema locale, maggiore sarà la distribuzione nel territorio e più alto sarà il livello di dispersione del sistema locale.

Il secondo fattore necessario a valutare il grado di “coalescenza territoriale” riguarda l'organizzazione funzionale del sistema locale, in base alla quale si generano anche i flussi di pendolarismo quotidiano presenti.

Le macro-funzioni che inducono i cittadini ogni giorno a spostarsi riguardano principalmente la residenza, gli scambi commerciali, il lavoro, lo studio e la socializzazione (Figura1).

Figura 1: Schematizzazione dei flussi di pendolarismo per macro-funzioni



Fonte: Calafati A. G., Mazzoni F., Città in nuce nelle Marche – Coalescenza territoriale e sviluppo economico, Franco Angeli, Milano 2008.

L'analisi dei flussi di pendolarismo, basati sulle macro-funzioni sopra elencate, conduce a indicare il livello di integrazione funzionale e a stabilire il grado di auto-contenimento<sup>65</sup> del sistema locale studiato.

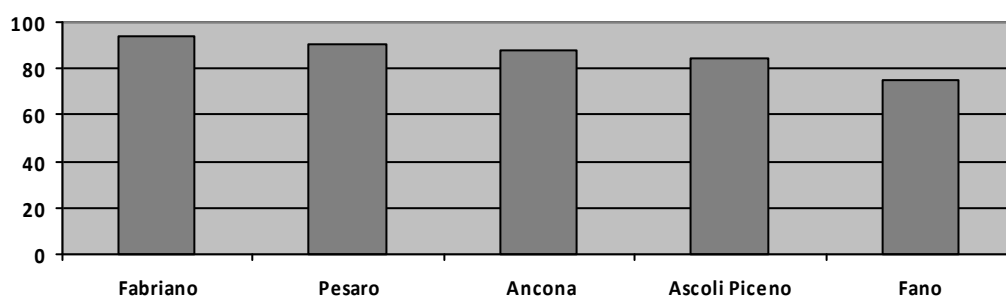
---

<sup>65</sup> Il grado di auto-contenimento di un sistema locale corrisponde con la quantità di flussi di pendolarismo diretti in comuni appartenenti allo stesso sistema locale. Quindi minore

A esempio il sistema locale di Ancona, per quanto riguarda la macro-funzione lavoro, ha una quota dell'88,1% dei flussi di pendolarismo in uscita diretti verso i comuni del sistema locale o che rimangono nel comune stesso di residenza del pendolare, quindi ha un alto grado di auto-contenimento in quanto solo l'11,9% dei pendolari in uscita si reca in comuni non appartenenti al sistema locale.

Come si evince dal Grafico 1, alcuni i sistemi locali della Regione Marche, legati alle principali città della regione, hanno tutti gradi di auto-contenimento molto alti per il pendolarismo da lavoro, in quanto hanno una caratteristica prettamente urbana, mentre i sistemi locali composti da piccoli comuni hanno dei livelli di auto-contenimento sicuramente molto più bassi perché, non comprendendo una città ricca di attività appartenenti alle macro-funzioni, molti residenti sono costretti a recarsi in comuni esterni per soddisfare le esigenze della vita quotidiana.

Grafico 1: Auto-contenimento della macro-funzione lavoro di alcuni sistemi locali delle Marche



Fonte: Calafati A. G., Mazzoni F., Città in nuce nelle Marche – Coalescenza territoriale e sviluppo economico, Franco Angeli, Milano 2008.

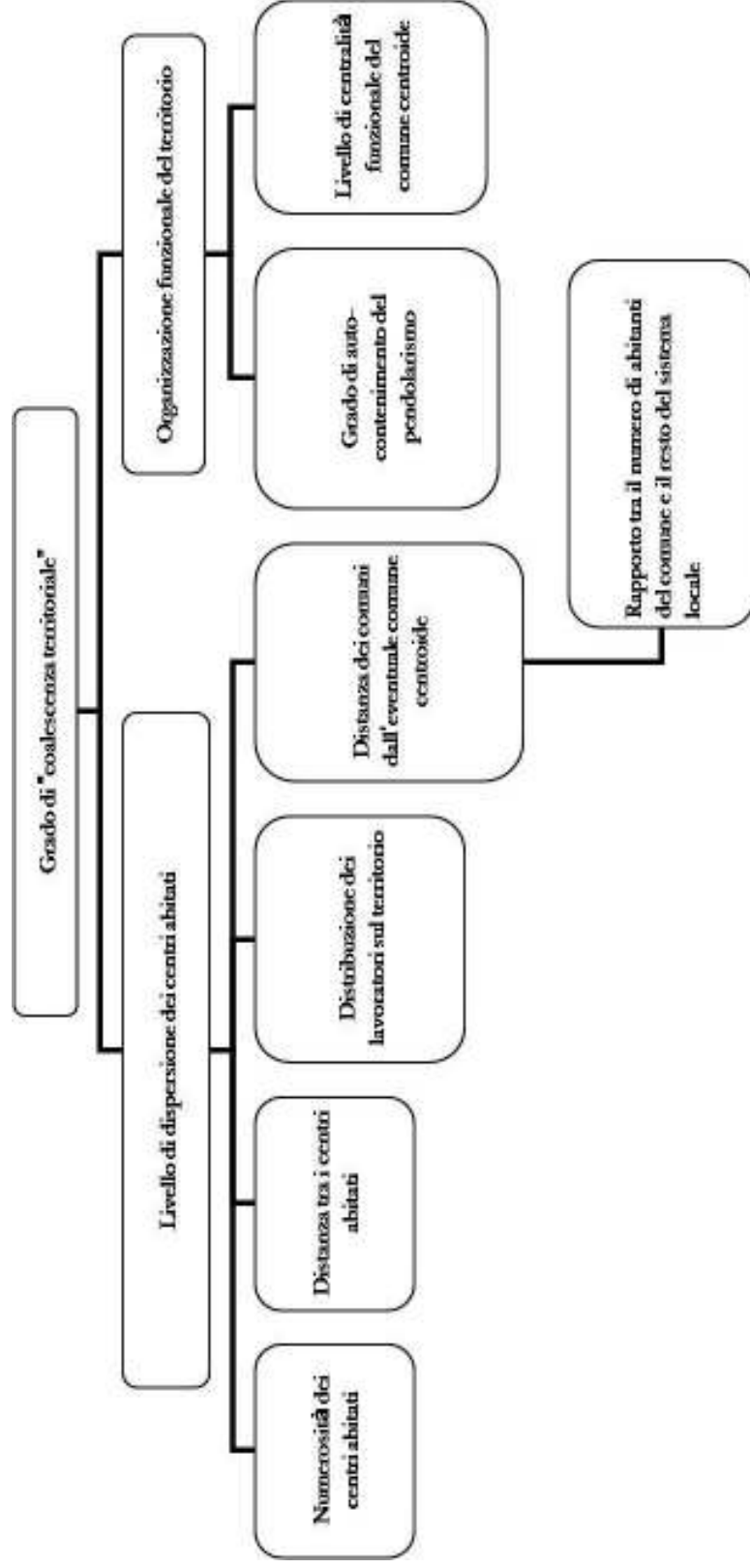
---

sarà la percentuale dei flussi in uscita dai comuni del sistema locale verso comuni non appartenenti allo stesso sistema locale e maggiore sarà il grado di auto-contenimento.

I dati sul livello di dispersione insediativa e sull'organizzazione funzionale (Vedi Tabella 1) ci aiutano a stabilire i confini dei sistemi locali in base ai quali, in seguito, si andranno a ideare le politiche di sviluppo del territorio.



Tabella 1: Struttura per la definizione dei fattori per il calcolo del grado di “coalescenza territoriale”



### 3.4 Forme di relazione territoriale

I centri urbani, i comuni di piccole dimensioni facenti parte di un sistema locale, urbano o non, si localizzano nel territorio in diversi modi. In base alla loro disposizione cambia il grado di coalescenza territoriale e anche le interdipendenze esistenti tra essi.

I processi di coalescenza territoriale hanno riguardato sia le aree urbane che le aree rurali, sia le aree a elevata densità abitativa che le aree a bassa densità abitativa.

Come esposto precedentemente, il grado di coalescenza territoriale è determinato da diversi elementi: il livello di dispersione dei centri abitati composto dalla numerosità e dalla distanza dei e tra i centri abitati, dalla distribuzione dei lavoratori nel sistema locale, dalla distanza dei comuni dall'eventuale comune centroide; l'organizzazione funzionale del territorio definita dal grado di auto-contenimento del pendolarismo e dal livello di centralità funzionale del comune centroide.

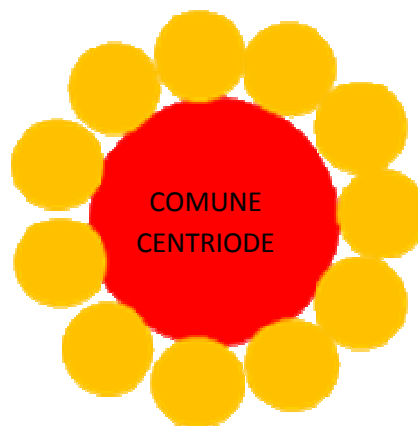
Questi elementi hanno un peso diverso in base al posizionamento dei centri urbani nel territorio del sistema locale.

Di seguito descrivo le principali configurazioni che potrebbero manifestarsi in un sistema locale caratterizzato dalla presenza di piccoli comuni.

Il primo caso è quello dei piccoli comuni disposti a raggiera intorno ad un comune centroide di maggiori dimensioni (Figura 1) e, intorno al quale, si organizzano e si pianificano anche le funzioni presenti nei piccoli comuni che lo circondano. In questa conformazione territoriale il livello di dispersione risulta molto basso in quanto, nonostante sia possibile avere un numero elevato di piccoli centri nella corona, la distanza tra i centri abitati risulta molto bassa, la distribuzione dei lavoratori si concentra principalmente nel comune centroide e la distanza dal comune pivot è

anch'essa molto bassa; l'organizzazione funzionale risulta essere quasi totalmente concentrata nel comune centroide che garantisce anche un altro grado di contenimento dei flussi di pendolarismo per motivi di lavoro, residenza, sociale e scambio. I piccoli comuni, situati intorno al comune pivot, in molti casi, sono dei veri e propri centri abitati dormitorio caratterizzati da una forte carenza di servizi urbani. Quindi sono sistemi locali caratterizzati da un altissimo livello di coalescenza territoriale, nei quali risulta indispensabile, per un miglior governo del territorio, avviare anche un processo di unione degli enti comunali.

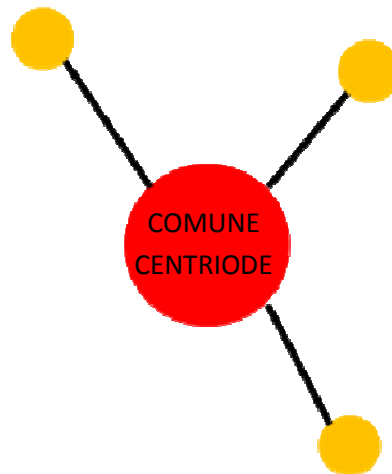
Figura 1



La seconda forma di sistema locale è sempre caratterizzata dalla presenza di un comune centroide, ma in questo caso i piccoli comuni che gravitano su di esso non sono disposti in maniera immediatamente adiacente (Figura 2). In questo caso il livello di dispersione risulta medio basso in quanto i centri urbani, nonostante il numero non sia molto alto, hanno una distanza compresa tra i 5 e i 15 chilometri dal comune centroide e una distanza anche superiore ai 15 chilometri tra i piccoli comuni che non permette quasi nessuna interdipendenza tra loro, la distribuzione dei lavoratori è fortemente accentrata sul comune maggiore, ma con una parte incentrate

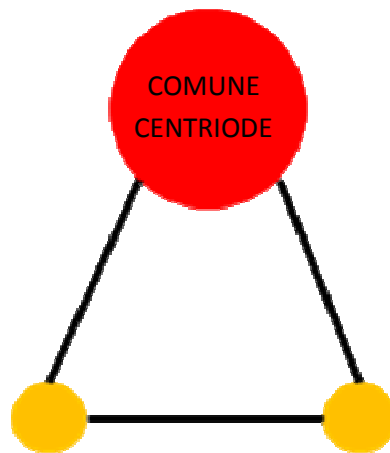
anche nei piccoli comuni; l'organizzazione funzionale è caratterizzata da un alto grado di auto contenimento dei flussi di pendolari e da alto livello di centralità del comune pivot, ma comunque inferiore a quella del primo caso.

Figura 2



Il terzo caso è l'ultimo caratterizzato dalla presenza del comune centroide; insieme ad esso, a comporre il sistema locale, ci sono i piccoli comuni situati a una distanza, sia da esso che tra di loro, compresa tra i 5 e i 15 chilometri (Figura 3). Il sistema locale ha un livello di dispersione medio basso con un numero di centri abitati non troppo elevato (inferiore ai 5 comuni) con una distanza, come detto in precedenza, compresa tra i 5 e i 15 chilometri, una distribuzione dei lavoratori incentrata nel comune centroide; l'organizzazione funzionale risulta sempre fortemente caratterizzata dalla presenza del comune di maggiori dimensioni, ma in questo caso con un peso dei piccoli comune leggermente superiore rispetto ai primi due casi, mentre il grado di autocontenimento, vista la presenza di un comune dotato di molte funzioni e servizi territoriali risulta sempre molto alto.

Figura 3

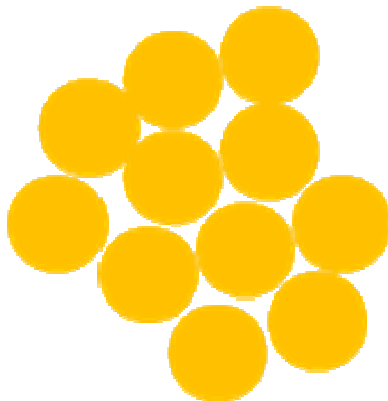


Il quarto caso, il primo caratterizzato dalla presenza di soli piccoli comuni, è quello in cui quest'ultimi si dispongono nel territorio l'uno attaccato all'altro andando a formare una piccola conurbazione (Figura 4).

Il livello di dispersione dei sistemi locali con queste caratteristiche risulta molto basso in quanto i centri abitati dei comuni risultano essere praticamente contigui, in numero elevato (superiore ai 20) e con una dispersione dei lavoratori ben distribuita in tutti i centri abitati; l'organizzazione funzionale è caratterizzata da un grado medio di autocontinimento, in quanto la forte vicinanza dei centri abitati di piccole dimensioni permette la localizzazione di funzioni e servizi che difficilmente possono trovarsi nei piccoli comuni, quindi i flussi di pendolarismo sono diretti fuori dai limiti amministrativi solo per funzioni e servizi territoriali, a esempio università, centri di assistenza sanitaria specializzati, centri sportivi per professionisti, musei nazionali, ecc..

Il grado di coalescenza territoriale è molto elevato, tanto da, come nel primo caso, poter considerare i vari piccoli comuni come un unico soggetto territoriale; questo è il caso in cui i confini amministrati, come argomentato nel paragrafo precedente, possono essere dei limiti a una migliore organizzazione territoriale.

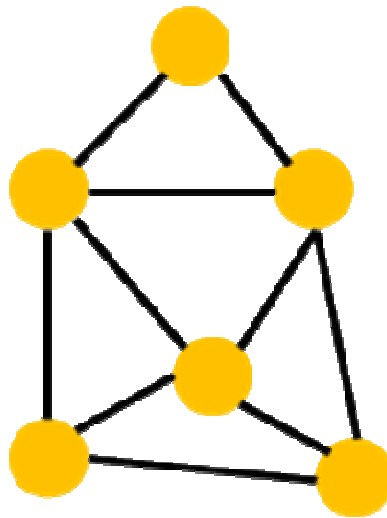
Figura 4



Il quinto caso è contraddistinto da piccoli comuni disposti nel territorio a una distanza compresa tra i 5 e i 15 chilometri l'uno dall'altro. Il livello di dispersione è medio alto in quanto il numero dei piccoli comuni è superiore ai 10, la distanza tra i centri abitati, come detto in precedenza, è compresa tra i 5 e i 15 chilometri, la distribuzione dei lavoratori è omogenea in tutto il territorio tranne nei casi dove sono presenti Aree di Sviluppo Industriale nelle quali vanno a localizzarsi quasi la totalità degli opifici presenti nel territorio del sistema locale; il grado di auto contenimento è molto basso, in quanto le funzioni, di ogni tipo, presente sul territorio non sono in grado di soddisfare le esigenze dei cittadini che, a loro volta, sono costretti ad espandere i loro cicli circadiani oltre i limiti amministrativi dei comuni appartenenti al sistema locale.

Il processo di coalescenza territoriale di questi territori, nonostante il livello di dispersione medio basso e il basso grado di auto contenimento, risulta piuttosto evidente, in quanto le interdipendenze esistenti tra i vari piccoli comuni risultano piuttosto dense e caratterizzate da forti scambi commerciali e da forti relazioni sociali.

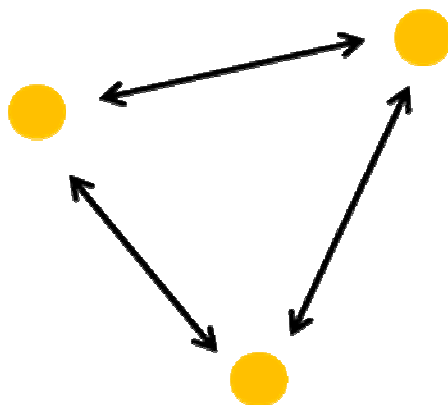
Figura 5



Il sesto caso è quello dove il processo di coalescenza territoriale è solo agli inizi e dove avrà difficoltà ad affermarsi a causa della grossa distanza tra i piccoli centri del sistema locale (Figura 6).

Infatti, il livello di dispersione è massimo in quanto la distanza tra i centri abitati dei vari comuni è superiore ai 15 chilometri, la distribuzione dei lavoratori è diffusa in tutto il territorio o è concentrata in punti esterni al sistema locale, mentre in numero dei centri abitati risulta del tutto ininfluente vista l'elevata distanza; l'organizzazione funzionale è caratterizzata da un grado di auto contenimento molto basso in quanto la popolazione bassa dei singoli comuni e l'elevata distanza dai comuni limitrofi non favoriscono l'insediamento di attività, servizi e attrezzature territoriali. Questa composizione territoriale si trova in particolar modo nelle aree marginali, nelle aree con una scarsa dotazione di infrastrutture di collegamento, nelle aree in declino economico e con un forte calo della popolazione che, insieme alla piccola dimensione, obbligano i comuni ad avere delle "interdipendenze forzate" in quanto poco dotati di servizi e funzioni capaci di soddisfare le esigenze quotidiane della popolazione residente.

Figura 6





## CAPITOLO III

*“... Filomeno era taciturno, aiutava suo padre a portare al mulino il grano, sempre in silenzio. A vedere come si trattava con i commercianti. Ad andare alla fiera del bestiame nella piana di Foggia. Si impiegavano due ore vent’anni fa. Adesso ne basta una.”*

Antonello Caporale, Controvento. Il tesoro che il Sud non sa di avere, Mondadori, 2011.

*“Perché vi sia governo libero, occorre che gli uomini sentano di essere qualcosa di diverso dagli altri uomini; che essi abbiano l’orgoglio di appartenere ad un comune, ad una comunità o collegio di comuni, comunità e regioni che siano diano qualcosa, abbiano un potere entro limiti determinati sovrano ed indipendente dal centro”*

Luigi Einaudi, 1946.

*“... nella maggior parte delle nostre regioni, con l’eccezione di quelle minori che comprendono soltanto una o due provincie, né i confini delle regioni stesse, né le unità amministrative locali, le provincie in cui sono divise, si basano su fatti economici, storici e culturali omogenei e unitari. Risultato: l’assenza di una vera e feconda vitale iniziativa entro l’area locale, onde una dispersione di interessi e una confusione nello sforzo.”*

Adriano Olivetti, Discorso inaugurale al Congresso dell’INU a Torino, 1957.

## 1. L'associazionismo dell'ente comunale e le Unioni di Comuni

### 1.1 Dalle collaborazioni forzate alla necessità dell'associazionismo tra piccoli comuni

Da oltre venti anni a questa parte è in atto, in Italia, una profonda trasformazione dell'assetto amministrativo. Si è iniziato nel 1990 con la legge 142 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali che introduce delle disposizioni atte ad aumentare le responsabilità sulla gestione della res pubblica, sull'organizzazione interna e sulla gestione delle risorse finanziarie degli enti locali.

Nei successivi dieci anni dall'emanazione della legge 142/1990 vengono emanate altre norme nazionali sull'ordinamento degli enti locali e sulle forme associative tra enti pubblici<sup>66</sup>, ma il picco del processo di riforma viene raggiunto, senza dubbio, con la legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001 che riscrive pressoché integralmente il Titolo V della Parte II della Costituzione in materia di Comuni, Province e Regioni.

A oltre venti anni dall'inizio del processo di riforma sull'ordinamento degli enti locali, nonostante una modifica sostanziale della Carta Costituzionale, ancora non può considerarsi conclusa la transizione verso una migliore e più adeguata organizzazione e strutturazione delle autonomie locali all'attuale configurazione sociale, economica e ambientale del territorio italiano<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> In particolare mi riferisco alla legge 59/1997 e al D.lgs. 112/1998 e entrambi assorbiti dal Testo Unico sugli Enti Locali (T.U.E.L.) del 2000.

<sup>67</sup> Un esempio lampante dell'attuazione parziale delle riforme è costituito dalla mancata costituzione delle Città metropolitane istituite e individuate dalla legge 142/1990 e inserite nella Carta Costituzionale dalla riforma del Titolo V.

Un punto fondamentale delle riforme è costituito dalla regolazione delle forme associative degli enti pubblici locali per la gestione delle funzioni e dei servizi.

La gestione associata delle funzioni e dei servizi, in particolar modo per i piccoli comuni, è sempre più al centro delle politiche pubbliche per la riorganizzazione della macchina amministrativa. Le ultime leggi, ispirate dalla forte crisi economica internazionale, prevedono la gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali per i comuni con una popolazione inferiore ai 5000 abitanti, in pratica per i piccoli comuni.

L'argomento delle collaborazioni e delle forme associative intercomunali, fino al 1990, non ha avuto un riferimento legislativo che ne disciplinasse in modo organico il funzionamento; nemmeno all'interno della Costituzione esiste un riferimento alla collaborazione tra enti pubblici.

L'unico riferimento legislativo nazionale, prima della legge 142/1990, per la collaborazione intercomunale era il Regio decreto n. 383 del 1934 che, dall'articolo 156 all'articolo 172, disciplinava il primo e dunque tradizionale modello di associazionismo intercomunale, quello dei Consorzi. Quindi, il Consorzio rappresenta la prima forma associativa intercomunale prevista per legge.

Con l'istituzione, agli inizi degli anni settanta, delle Regioni a statuto ordinario e la possibilità, da parte di quest'ultime, di legiferare in materia di associazionismo intercomunale, i Consorzi, passando da enti di gestione di funzioni e finanziamenti comunali a ente di supporto per l'esercizio di alcune funzioni spettanti alle Regioni, assumono un ruolo più importante nel panorama amministrativo di quegli anni, hanno una diffusione rapida e vasta nell'ambito dei piccoli Comuni.

Alcune Regioni, accanto all'istituto del Comprensorio, istituiscono, tramite legge regionale, le Associazioni intercomunali che hanno visto la loro

massima diffusione nella Regione Toscana, in cui vengono delegate agli enti intercomunali la gestione delle funzioni delegate ai Comuni.

Negli anni ottanta si assiste a un'inversione di tendenza. Infatti numerose Regioni avviano un processo legislativo con il quale, molte delle funzioni esercitate dagli enti intercomunali, vengono delegate alle Province. Tutto ciò è una conseguenza anche della mancanza di una legge quadro nazionale, delle difficoltà a superare i forti campanilismi dei singoli comuni<sup>68</sup> e dei costi iniziali che, in molti casi, una procedura di associazionismo prevede. Un'ulteriore motivazione della diminuzione delle associazioni intercomunali è stata la forte diffusione, in particolar modo nelle aree in declino interne caratterizzate dalla forte presenza di piccoli comuni, delle Comunità montane, un vero e proprio livello di governo intermedio tra il Comune e la Provincia, a cui, tramite la legge 1102/1971 intitolata "Nuove norme per lo sviluppo della montagna"<sup>69</sup>, vennero delegate le funzioni per lo sviluppo economico e sociale dei territori montani. Le Comunità Montane, grazie all'articolo 7 della succitata legge, ebbero anche la facoltà di redigere piani urbanistici e si affermarono definitivamente, relegando così ad un ruolo sempre più marginale i processi di associativismo intercomunale, con la legge 382/1975, tramite la quale l'ente montano entra di diritto tra gli enti a cui trasferire le funzioni di interesse esclusivamente locale e viene totalmente equiparato alle Province e ai Comuni.

---

<sup>68</sup> Il "problema" del forte campanilismo comunale, ancora oggi, rappresenta uno degli ostacoli maggiori all'associativismo comunale. Spesso i delegati comunali, durante le riunioni organizzative, hanno la sensazione di sminuire l'importanza del territorio comunale che rappresentano e ritirano le proprie intenzioni per la costituzione di un'associazione intercomunale.

<sup>69</sup> L'aggettivo "nuove" è dovuto al fatto che già negli anni cinquanta, all'inizio del forte spopolamento e del declino economico dei piccoli comuni montani, fu emanata una legge di sostegno alle aree montane (legge 991/1952) denominata "Provvedimenti in favore dei territori montani".

Dunque i Consorzi e le Comunità montane, fino all'emanazione della legge 142/1990, hanno rappresentato le esperienze più importanti e diffuse sul territorio di cooperazione intercomunale.

La legge 142/1990, come ho detto precedentemente, regola il nuovo ordinamento delle autonomie locali, le forme di collaborazione tra enti locali e tra quest'ultimi e le Regioni e, infine, le forme associative comunali che fino ad allora erano normate da una serie di leggi nazionali e regionali eccessivamente disomogenee.

Il comma 2, articolo 9<sup>70</sup> introduce il principio secondo il quale la gestione delle funzioni e dei servizi di competenza comunale debba avvenire ad una scala ottimale che vada oltre i limiti amministrativi e si riferisce, in particolar modo, alle realtà comunali di piccole dimensioni che in molti casi, anche per le ridotte capacità cognitive, non sono in grado di garantire un esercizio ottimale delle funzioni di cui sono competenti.

La legge 142/1990 oltre ai Consorzi e alle Comunità montane istituisce altre forme associative tra enti pubblici e tra queste ci sono le Unioni di Comuni di cui parlerò in un successivo paragrafo.

Il successivo passo verso la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali viene compiuto con la legge 265/1999, anche detta Legge Napolitano – Vigneri, con la quale si afferma la volontà di configurare uno Stato il più possibile decentrato e che abbia come primo livello di governo generale delle funzione l'ente comunale.

Le regole che hanno inciso maggiormente sulle attività delle autonomie locali sono quelle contenuto nella Parte I della legge e riguardano: la funzioni dei Comuni minori; le Unioni di Comuni; il decentramento; le funzioni della Provincia; i servizi pubblici locali; il funzionamento dei Consigli e delle Giunte comunali e provinciali; alcune disposizioni relative

---

<sup>70</sup> *“Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia”*

all'elezione del Sindaco e del Presidente della Provincia e alla durata degli organi elettivi.

Insieme al rilancio dell'autonomia degli enti locali, si afferma il principio di sussidiarietà in senso orizzontale con il quale si stabilisce che i servizi degli enti locali saranno integrati con quelli prestati dalle famiglie, dalle associazioni, dai cittadini e dalle imprese, dunque si assiste a un sostanziale cambiamento del rapporto tra ente pubblico e privato.

Tramite questa riforma le responsabilità ricadenti sui Comuni sono sempre maggiori e quest'ultimi, in particolare quelli di piccole dimensioni che rappresentano oltre il 70% del totale, hanno mostrato enormi carenze strutturali e organizzative nell'esercizio delle nuove funzioni assegnateli; per ovviare a questo problema si ricorre ad agevolazioni per l'associazionismo e le collaborazioni tra enti comunali tramite la definizione, da parte delle Regioni, degli ambiti ottimali per la gestione associata sovra comunale di funzioni e servizi, tramite l'elargizione di contributi e incentivi finanziari e tramite l'eliminazione dell'obbligo di fusione dei piccoli comuni dopo dieci anni dalla costituzione di un'Unione di Comuni che, a questo punto, diventa la principale forma di associativa e la principale prospettiva per superare le difficoltà organizzative e valorizzare l'autonomia degli enti comunali di piccole dimensioni.

L'articolo 31 della legge 265/1999 prevedeva una delega in base alla quale, nell'anno successivo, è stato emanato il Testo Unico sugli Enti Locali (T.U.E.L.) attualmente vigente, con il quale si è dato ordine e coerenza all'infinità di norme che regolavano, fin a quel momento, l'ordinamento degli enti locali.

Tra le tante novità introdotte dal T.U.E.L. ve ne sono alcune che riguardano l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi e le forme associative istituibili tra enti pubblici locali.

La prima novità da evidenziare è che, per la prima volta, una forma associativa viene equiparata a un ente locale, infatti l'articolo 2 del testo unico cita testualmente: *“si intendono per enti locali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di Comuni”*.

La disciplina della gestione associata delle funzioni viene normata all'art. 33 del T.U.E.L. e conferma tutte le disposizioni contenute nelle leggi 142/1990 e 265/1999; mette al centro dell'organizzazione della gestione associata l'ente regionale che è anche il promotore di incentivi e di finanziamenti, in particolar modo ai piccoli Comuni, per favorire la diffusione dell'associazionismo tra enti comunali.

Dopo un dibattito durato oltre dieci anni, nel 2001 si è arrivati all'emanazione della riforma del Titolo V della Carta costituzionale.

La volontà di ridefinire l'assetto delle competenze dei vari livelli dello Stato, aumentando i margini di autonomia delle realtà regionali, provinciali e comunali esistenti derivava da esigenze di modernizzazione che ormai da tempo si erano imposte nel resto dell'Europa e dalla volontà di procedere nel cammino di progressivo avvicinamento dei livelli decisionali ai cittadini e di responsabilizzazione dei governanti nei confronti di questi.

Il primo punto della riforma costituzionale da evidenziare è l'articolo 114 che è stato riscritto dal legislatore e afferma che *“la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”*, riconoscendo, in questo modo, al Comune un ruolo fondamentale nel nuovo assetto amministrativo. Inoltre, in questo articolo della Carta costituzionale, riconosce a ciascuno degli enti elencati un forte status di autonomia garantito nel fatto di avere, ognuno di essi, un proprio statuto, una serie di poteri e una serie di funzioni da esercitare.

Confrontando il T.U.E.L. con la Riforma del Titolo V della Costituzione italiana, la prima constatazione riguarda il mancato riconoscimento costituzionale come ente locale delle Comunità montane e delle Unioni di



Comuni, che nel testo unico erano stati qualificati come tali. Questo, se da una parte costituisce un'autonomia dal livello costituzionale, dall'altra lascia la possibilità di rivedere più velocemente la riorganizzazione, l'eliminazione e l'assegnazione di nuove competenze dei due enti.

La riscrittura del Titolo V della Costituzione italiana ha costituzionalizzato il ruolo centrale dell'ente comunale nell'esercizio delle funzioni amministrative. Con la legge 42/2009 si sono stabilite le funzioni fondamentali dei Comuni<sup>71</sup>, tra le quali vi sono competenze che assumono un rilevanza fondamentale nell'abitare quotidiano di ogni cittadino e che, nelle realtà dei piccoli comuni, per essere esercitate nel migliore dei modi risulta necessaria la gestione associata delle stesse.

La manovra correttiva alla legge finanziaria del 2010 (legge 122/10), approvata nel mese di luglio dello stesso anno, prevede, per i comuni con una popolazione inferiore ai 5000 abitanti, la gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali previste dalla legge 42/2009, infatti al comma 28 dell'articolo 14 è così scritto: *“Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, (esclusi le isole monocomune ed il comune di Campione d'Italia.) Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata,*

---

<sup>71</sup> Legge 42/2009, Articolo 21, Comma 3: *“3. Per i comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:*

*a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;*

*b) funzioni di polizia locale;*

*c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;*

*d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;*

*e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;*

*f) funzioni del settore sociale.”*

*attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti.”.*

Inoltre, con la suddetta legge, all'articolo 31 è previsto che i comuni con una popolazione inferiore ai 5000 abitanti sono obbligati alla gestione associata di tutte le funzioni fondamentali entro il 31 dicembre del 2013; detto termine è stato anticipato, tramite il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 - Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, al 31 dicembre 2012.

A questo punto, il nuovo assetto delle funzioni amministrative, progettato a partire dalla riforma costituzionale del 2001 fino all'ultimo decreto legge del 13 agosto 2011 n. 138, il conseguente aumento del carico funzionale degli enti comunali e, per quanto riguarda i piccoli comuni, l'obbligo della gestione associata delle funzioni fondamentali entro il 31 dicembre 2012 producono delle problematiche in merito alla capacità e alla idoneità dei piccoli comuni ad affrontare e gestire gli aspetti organizzativi, gestionali e finanziari che si rende necessaria l'istituzione di vere e proprie strutture intercomunali capaci di gestire al meglio le funzioni amministrative che i piccoli comuni non sarebbero in grado di svolgere singolarmente.

Per i centri abitati di minore dimensione, la prospettiva dell'associazionismo comunale non è solo utile a una migliore gestione delle funzioni e a un migliore esercizio dei servizi, ma potrebbe essere utile a rivalutare il ruolo degli organi comunali sempre più in crisi e con un'autorità sempre più debole che porterebbe a una progressiva decadenza delle comunità e degli equilibri sociali della popolazione.

## 1.2 L'Unione dei Comuni

Alla base dell'emanazione delle leggi per il riassetto dell'ordinamento degli enti locali c'è stato il principio di sussidiarietà, secondo il quale la gestione delle funzioni e dei servizi pubblici deve essere affidato all'ente più vicino ai cittadini che, in Italia, è rappresentato dai Comuni. A questo punto, vista la forte prevalenza di piccoli comuni nel panorama italiano, emerge il problema della competenza, delle capacità cognitive dei Comuni per un adeguato esercizio delle funzioni a loro attribuite. Viene fuori un altro principio a cui attenersi: il principio di adeguatezza.

La strutturazione di forme associative risulta essere assolutamente fondamentale non solo per la gestione adeguata di importanti funzioni amministrative, ma rappresenta un elemento di garanzia nei confronti della conservazione del ruolo stesso delle realtà comunali più piccole che solo in questo modo potrebbero continuare ad adempiere bene ciò che hanno svolto nel corso dei decenni. La realizzazione di forme associative rappresenta, dunque, una vera e propria condizione di base rispetto al mantenimento del ruolo svolto storicamente da parte dei Comuni e dunque una sorta di atto che i piccoli Comuni sono chiamati a svolgere prima di ogni altra funzione.

La risposta del legislatore nazionale, spinto da motivazioni prettamente economico – finanziarie, si sta orientando, sempre più, verso l'obbligatorietà dell'associazionismo per i Comuni con una popolazione inferiore ai 5000 abitanti. L'ulteriore conferma è arrivata dall'ultima manovra finanziaria, approvata nel mese di settembre, nella quale si riconferma l'obbligatorietà, per i piccoli comuni, della gestione associata per

le sei funzioni fondamentali entro il 31 dicembre 2012<sup>72</sup>; con questo provvedimento legislativo si fa un ulteriore passo, infatti impone la costituzione di Unioni di Comuni per gli enti municipali con popolazione inferiore ai 1000 abitanti e al comma 1 dell'articolo 16 cita: *“Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, a decorrere dalla data di cui al comma 9 (le prossime elezioni amministrative), i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.”*

Queste sono le “motivazioni legislative” per le quali è necessario avviare una politica di diffusione sul territorio nazionale dell'associazionismo dei piccoli comuni tramite il modello delle Unioni di Comuni.

Chiaramente, a quanto sopra esposto si affiancano anche altre fattori.

Il primo riguarda la possibilità da parte dei cittadini di avere una rappresentanza diretta all'interno degli organi<sup>73</sup> che compongono l'ente intercomunale. Infatti è l'unico modello associativo per il quale sono previsti degli organi espressione diretta della popolazione.

---

<sup>72</sup> La legge 122/2010 aveva posto come limite massimo il 31 dicembre 2013, quindi con questa nuova finanziaria si accorcia il termine di un anno.

<sup>73</sup> Gli organi dell'unione dei comuni, in base al comma 10 dell'articolo 16 della legge 148/2011, sono: il presidente, la giunta e il consiglio. Il comma 11 prevede che *“il consiglio è composto da tutti i sindaci dei comuni che sono membri dell'unione nonché, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi. I consiglieri di cui al primo periodo sono eletti in tutti i comuni che sono membri dell'unione dai rispettivi consigli comunali, con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni.”*; la giunta, in base al comma 13 *“è composta dal presidente, che la presiede, e dagli assessori, nominati dal medesimo fra i sindaci componenti il consiglio in numero non superiore a quello previsto per i comuni aventi corrispondente popolazione.”*; infine, al comma 12, si prevede che *“il consiglio è convocato di diritto ed elegge il presidente dell'unione tra i propri componenti.”*

In secondo luogo, l'Unione dei Comuni dà la possibilità ai piccoli comuni di avere una voce unanime e più forte, una maggiore capacità di influenzare le assise sovra comunali che prendono decisioni strategiche importanti per la crescita dei territori. Credo sia evidente che un ente comunale al di sotto dei 5000 abitanti non riesca ad avere nessun tipo di influenza con le istituzioni di livello superiore, invece avendo la possibilità di essere rappresentati da un unico ente si può ottenere una maggiore considerazione, una maggiore forza propositiva e una migliore elaborazione di strategie e linee di sviluppo condivise. Un esempio potrebbe essere il ruolo delle Unioni dei Comuni, nelle conferenze di pianificazione delle Province e delle Regioni, rispetto alle scelte di governo del territorio fatte nei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali e nei Piani Territoriali Regionali.

L'istituzione di un'Unione dei Comuni potrebbe avere l'obiettivo di accrescere la competitività territoriale e di aumentare il livello di *"lealtà territoriale"* degli individui che vivono nelle realtà interessate dal processo associativo degli enti, potrebbe essere vista come un adeguamento delle istituzioni municipali di piccole dimensioni al paradigma della competizione territoriale imposto dai processi di globalizzazione che potrebbe portare a una migliore organizzazione territoriale e un effettivo cambiamento nell'approccio e nella formazione di politiche di sviluppo territoriale, potrebbe aumentare la quantità di relazioni tra i cittadini dei vari comuni con un conseguente miglioramento delle esternalità prodotte dal territorio che avrebbe una maggiore potenzialità attrattiva verso gli investitori esterni.

Una delle motivazione che, in molti casi, ostacola la creazione di forme di associazionismo intercomunale è il forte campanilismo degli amministratori, la preoccupazione che, associando la gestione delle funzione e l'esercizio dei servizi comunali, si possa, in qualche modo, perdere il senso di appartenenza comunale dei cittadini e si possa intaccare l'autonomia strettamente amministrativa; tutto ciò potrebbe essere superato più

agevolmente dalla costituzione dell'Unione dei comuni che, grazie alla rappresentanza diretta e la formazione di ambiti di gestione sovra comunali, va oltre le manie di protagonismo di singoli sindaci o le pretese di supremazie di comuni su altri comuni.

Un vantaggio delle Unioni di Comuni è che, a differenza delle altre forme associative<sup>74</sup>, hanno una loro autonomia finanziaria rispetto ai Comuni partecipanti, alla Regione e allo Stato centrale in quanto è previsto che le tasse, le tariffe e i contributi per i servizi, gestiti in maniera associata, competano a loro; così si ha un canale autonomo di finanziamento delle attività svolte che permette all'Unione dei Comuni di non legare le proprie attività alle decisioni prese, di volta in volta, dai singoli consigli comunali o degli enti sovraordinati.

L'ente locale "Unione dei Comuni" viene introdotto, per la prima volta, dall'articolo 26 della legge 142/1990 ed è frutto di una proposta formulata dall' ANCI agli inizi degli anni settanta.

La motivazione principale che ha spinto il legislatore nazionale a introdurre il modello associativo era volta a incentivare l'aggregazione tra piccoli Comuni al fine di superare il problema storico della frammentazione amministrativa comunale che, in alcune parti d'Italia, impediva una gestione ottimale delle funzioni.

Nella legge 142/1990 era previsto che potessero prendere parte, in modo totalmente e assolutamente volontario, alla costituzione dell'Unione dei Comuni tutti gli enti municipali con una popolazione inferiore ai 5000 abitanti e un solo comune con una popolazione superiore, ma che non superasse la quota dei 10000.

---

<sup>74</sup> Le altre forme associative previste sono: le Comunità montane e le convenzioni. I consorzi, altra forma molto diffusa sul territorio italiano, sono stati soppressi con la legge 122/2010.

Nonostante le varie forme di incentivazione finanziaria previste, la nuova forma associativa non ebbe un buon successo. La causa principale della mancata diffusione fu, senza dubbio, l'obbligo di fusione dei Comuni facenti parte dell'Unione dopo dieci anni dall'istituzione di quest'ultima. Infatti, il forte campanilismo, che contraddistingue tutte le realtà comunali del territorio italiano, ha fatto sì che pochissimi Comuni avviassero il processo di costituzione che avrebbe portato alla perdita dell'autonomia comunale. Quindi l'obiettivo iniziale di ridurre il numero di Comuni in Italia non fu assolutamente raggiunto.

Nel 1999, tramite la legge 265, si punta a far diventare le Unioni di Comuni il principale modello associativo utilizzato dai piccoli Comuni per la gestione associata delle funzioni. La prima cosa che viene stabilita è l'eliminazione dell'obbligo di fusione dopo dieci anni dalla costituzione; poi vengono tolti altri vincoli dando l'opportunità di costituire l'ente associato anche a Comuni non confinanti tra loro e non è più previsto che tali Comuni debbano rientrare nella stessa Provincia; vengono eliminate le soglie demografiche oltre le quali non era possibile partecipare; inoltre viene riconosciuto all'Unione dei Comuni lo status di "ente locale" che le permette di avere delle tutele costituzionali e un'autonomia finanziaria, normativa e amministrativa come tutti gli altri enti locali.

Al comma 3 dell'articolo 5 della legge 265/1999 si stabilisce che gli organi dell'Unione dei Comuni non sono più eletti direttamente dalla popolazione, ma vengono nominati tra i consiglieri comunali dei Comuni aderenti, in un numero stabilito all'interno dello statuto e garantendo la presenza delle minoranze.

La regolamentazione dell'Unione dei Comuni introdotta con la legge 265/1999 viene confermata all'interno della legge 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali). L'unica novità introdotta è che il numero dei consiglieri deve essere uguale a quello di un Comune che abbia lo stesso numero di

abitanti; questo comporta una contraddizione con altre regole previste e mi riferisco alla rappresentanza delle minoranze. Cerco di spiegarmi con un esempio: se i Comuni appartenenti ad un'Unione sono 9 e la popolazione totale è di 13000 abitanti significa che il consiglio, in base alla legge 122/2010, dovrà essere composto da 16 membri, ma se ogni comune nomina 2 consiglieri, uno di maggioranza e uno di minoranza, si è già a 18 consiglieri e si è superato il limite massimo imposto per legge. Come bisogna comportarsi in questa eventualità? Quale norma si fa prevalere?

In seguito alle modifica apportate dalle due norme sopraesposte, le Unioni di Comuni riuscirono ad affermarsi e iniziarono a diffondersi sul territorio italiano.

Nell'ultima manovra finanziaria, approvata nel mese di settembre del 2011, si è stabilita l'obbligatorietà per i comuni con una popolazione inferiore ai 1000 abitanti a costituire un'Unione dei Comuni per la gestione associata delle funzioni fondamentali. Infatti il comma 1 dell'articolo 16 cita: *“Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, a decorrere dalla data di cui al comma 9, i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.”*

Al comma 6, si stabilisce che le Unioni *“sono istituite in modo che la complessiva popolazione residente nei rispettivi territori sia di norma superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti qualora i comuni che intendono comporre una medesima unione appartengano o siano appartenuti a comunità montane.”* Quindi si reintroducono i limiti di popolazione che in passato, come descritto precedentemente, hanno creato delle difficoltà alla diffusione delle Unioni di Comuni.



Inoltre nei successivi punti si regolano anche la costituzione degli organi dell'Unione<sup>75</sup>.

Il consiglio è composto da *“tutti i sindaci dei comuni che sono membri dell'unione nonché, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi. I consiglieri di cui al primo periodo sono eletti, non oltre venti giorni dopo la data di istituzione dell'unione ai sensi del comma 9, in tutti i comuni che sono membri dell'unione dai rispettivi consigli comunali, con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni.”*<sup>76</sup>

Il presidente è eletto dal consiglio tra i propri componenti e la sua carica dura due anni e mezzo.

La giunta *“è composta dal presidente, che la presiede, e dagli assessori, nominati dal medesimo fra i sindaci componenti il consiglio in numero non superiore a quello previsto per i comuni aventi corrispondente popolazione.”*<sup>77</sup>

Per la prima volta dall'introduzione si disciplina, tramite legge nazionale, la composizione degli organi dell'Unione dei Comuni. Questo potrebbe essere un supporto e una facilitazione alla costituzione di altre Unioni in quanto permette di superare una delle difficoltà maggiori da superare nel processo di formazione.

### 1.2.1. I numeri delle Unioni dei Comuni

Come detto nel paragrafo precedente, la forma associativa delle Unioni dei Comuni, da dieci anni a questa parte e a differenza del decennio precedente, ha avuto una sensibile diffusione sul territorio italiano.

---

<sup>75</sup> Si riferisce sempre all'Unione di Comuni in cui sono presenti comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti.

<sup>76</sup> Comma 10, articolo 16 della legge 148/2011

<sup>77</sup> Comma 13, articolo 16 della legge 148/2011

A oggi, le Unioni dei Comuni in Italia sono 337, coinvolgono 1663 Comuni per circa 6 milioni di abitanti e nell'ultimo anno hanno registrato un incremento di 24 unità.<sup>78</sup>

Le Unioni dei Comuni sono presenti in 17 Regioni, infatti non sono state istituite solo in Valle d'Aosta, in Liguria e in Basilicata; la concentrazione maggiore la si riscontra in Lombardia con 56 Unioni istituite, seguita dal Piemonte con 50 e dalla Sicilia con 48.

Buona parte si concentrano nel centro – nord Italia e nelle isole dove oltre il 50% dei Comuni ha aderito a un'Unione.

*“Percentuali elevate si rilevano anche in Emilia Romagna, dove il 44,8% dei comuni regionali partecipa ad una Unione, e in altre 2 regioni del Sud: Molise e Puglia (rispettivamente, con il 36,8% dei comuni molisani e il 39,5% di quelli pugliesi). In Piemonte, invece, dove si conta il maggior numero di comuni in valore assoluto (308), tale percentuale scende al 25,5%. Percentuali inferiori al 10% si rilevano in Campania (9,6%), Friuli - Venezia Giulia (4,6%), oltre alle già ricordate Umbria, Toscana e Trentino - Alto Adige.”* (Vedi Tabella 1 e Figura 1).

Tabella 1 – La distribuzione delle Unioni di Comuni e dei Comuni appartenenti ad Unioni, differenziati per Regione. Situazione a marzo 2011.

Regione	Numero Unioni di Comuni	Numero di Comuni in Regione (b)	Numero di Comuni appartenenti a Unioni (c)	% di Comuni appartenenti a Unioni (c/b)
Piemonte	50	1206	308	25,5
Valle d'Aosta	0	74	0	0

<sup>78</sup> Atlante dei piccoli comuni 2011, IFEL – ANCI, 2011.

Lombardia	56	1546	202	13,1
Trentino Alto Adige	1	333	3	0,9
Veneto	26	581	94	16,2
Friuli Venezia Giulia	4	218	10	4,6
Liguria	0	235	0	0
Emilia Romagna	30	348	156	44,8
Toscana	1	287	15	5,2
Umbria	1	92	8	8,7
Marche	11	239	46	19,2
Lazio	22	378	105	27,8
Abruzzo	6	305	43	14,1
Molise	8	136	50	36,8
Campania	10	551	53	9,6
Puglia	22	258	102	39,5
Basilicata	0	131	0	0
Calabria	11	409	54	13,2
Sicilia	48	390	176	45,1
Sardegna	30	377	238	63,1
Totale	337	8094	1663	20,5

Fonte: Atlante dei piccoli comuni 2011, IFEL – ANCI, 2011

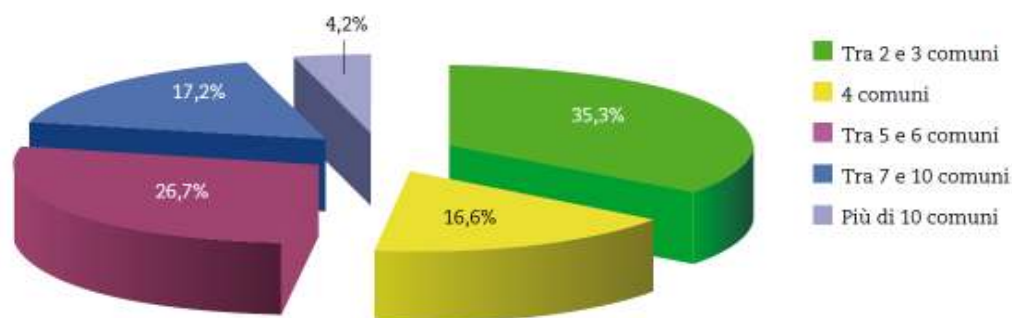
Figura 1 – La distribuzione delle Unioni dei Comuni in Italia. Situazione a marzo 2011



Fonte: Atlante dei piccoli comuni 2011, IFEL – ANCI, 2011.

Le Unioni di Comuni sono composte da un minimo di due comuni a un massimo di 20 e la media si attesta sui cinque comuni; solo quattordici, pari al 4,2% del totale, sono costituite da oltre dieci enti municipali, mentre oltre un terzo da due o tre comuni (Grafico 1).

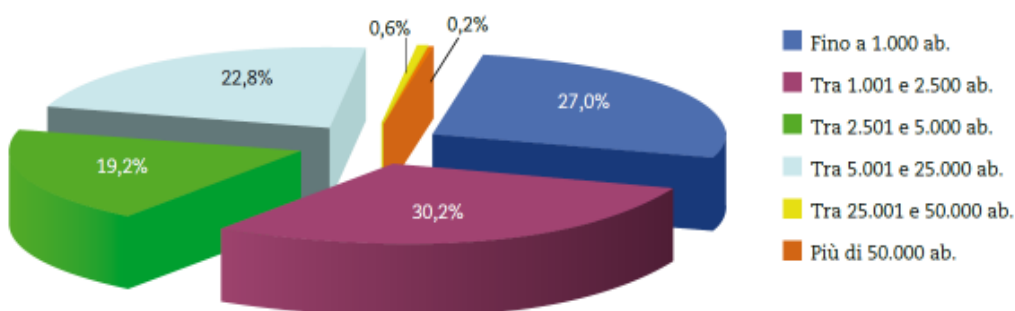
Grafico 1 – Numero di Unioni di Comuni per numero di Comuni da cui sono costituite. Situazione a marzo 2011.



Fonte: Atlante dei piccoli comuni 2011, IFEL – ANCI, 2011.

Una conferma del fatto che le Unioni dei Comuni sono formate per buona parte da piccoli Comuni arriva dai dati sulla classe di ampiezza demografica dei Comuni appartenenti a Unioni (Grafico 2). Infatti si evince che il 76,4% dei Comuni appartenenti a un'Unione dei Comuni hanno una popolazione inferiore ai 5000 abitanti.

Grafico 2 – Numero di Comuni presenti in Unione dei Comuni, per classe di ampiezza demografica. Situazione al marzo 2011.

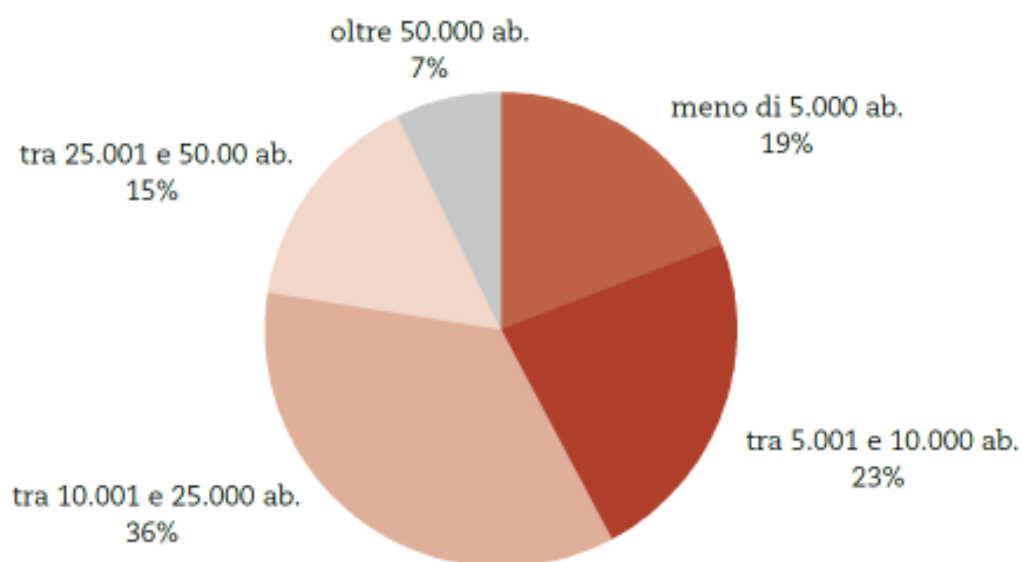


Fonte: Atlante dei piccoli comuni 2011, IFEL – ANCI, 2011.

A livello nazionale, la popolazione media di un'Unione dei Comuni è pari a 18700 abitanti; la più piccola Unione è quella di Val Pitta in Piemonte con 775 abitanti, mentre la più numerosa è quella di Valdera in Toscana con oltre 121000 abitanti.

Oltre un terzo delle Unioni di Comuni (circa il 35%) hanno una popolazione compresa tra i 10000 e i 25000 abitanti e sono formate per lo più da piccoli comuni; il 19% ha una popolazione inferiore ai 5000 abitanti (vedi Grafico 3).

Grafico 3 – Distribuzione delle Unioni dei Comuni per popolazione. Situazione a marzo 2011.



Fonte: Atlante dei piccoli comuni 2011, IFEL – ANCI, 2011.

Ulteriore conferma del forte protagonismo dei piccoli Comuni nella realtà delle Unioni dei Comuni è deducibile dal dato secondo il quale il 35,1% della popolazione residente in quest'ultime vive in un centro con meno di 5000 abitanti.

*“La rilevanza dei piccoli Comuni all'interno delle Unioni è ulteriormente sottolineata anche dai dati relativi alla superficie territoriale: infatti, poco meno dei due terzi del*

*territorio ricadente in un'Unione (63,9%) è amministrato da una realtà locale con meno di 5.000 residenti. Rilevano, in particolare, i dati della Lombardia e del Friuli – Venezia Giulia, dove il 94% del territorio delle Unioni regionali è di fatto costituito da piccoli Comuni.”<sup>79</sup>*

I numeri, sopra esposti, che caratterizzano le Unioni dei Comuni in Italia mettono in evidenza principalmente due cose: la prima è che la modalità associativa dei municipi è parte integrante dell'ordinamento locale degli enti e che, sempre più, sta acquistando fiducia presso gli amministratori locali; la seconda riguarda il ruolo da protagonista dei piccoli comuni nella costituzione delle Unioni che, sempre più, risultano essere utili a trovare gli ambiti ottimali per la gestione delle funzioni fondamentali nelle piccole realtà municipali che, come esposto nei paragrafi precedenti, hanno grosse difficoltà a governare il territorio e a offrire i servizi ai cittadini.

---

<sup>79</sup> Atlante dei piccoli comuni 2011, IFEL – ANCI, 2011.

### 1.3 Processo di istituzionalizzazione della coalescenza territoriale

I processi di polarizzazione spaziale e di integrazione territoriale, che hanno avuto luogo a partire dal boom economico dell'immediato secondo dopo guerra, e il mancato adeguamento istituzionale alle trasformazioni indotte hanno creato dei forti disequilibri non solo nelle aree urbane, ma anche nelle aree rurali del territorio italiano.

Questo blocco istituzionale è stato una conseguenza dell'approccio sbagliato allo studio degli assetti territoriali che, anno dopo anno, sono stati caratterizzati, sempre più, dalle interdipendenze intercomunali createsi con l'allargamento dei cicli circadiani della popolazione. In pratica, non si è saputo osservare oltre i limiti amministrativi dei singoli Comuni<sup>80</sup>.

Quindi oggi, il territorio italiano è caratterizzato da una forte discrepanza tra l'organizzazione amministrativa e l'organizzazione funzionale reale. Tutto ciò ha comportato anche un'emanazione di politiche pubbliche modellate su un'organizzazione amministrativa non corrispondente alla spazialità delle relazioni sociali ed economiche.

L'unico tentativo, da parte delle istituzioni, di riconoscere i processi di "coalescenza territoriale" in atto sul territorio è stato compiuto con la previsione, anche all'interno della Carta Costituzionale<sup>81</sup>, delle "città metropolitane" nelle maggiori conurbazioni italiane, ma, a conferma dello scarso interesse verso questo tema, a oggi ancora nessun ente metropolitano è stato istituito.

---

<sup>80</sup> Questo tipo di osservazione ha caratterizzato molto anche la pianificazione urbanistica che nella previsioni, nella configurazione e nella gestione delle reti ambientali, infrastrutturali e sociali ha spesso considerato superfluo il coinvolgimento dei territori degli enti limitrofi.

<sup>81</sup> In primo luogo sono state previste nella legge di riforma degli ordinamenti locali, la legge 142/1990, e in seguito, con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2000, hanno avuto il riconoscimento costituzionale.



Un altro tentativo di interpretazione del fenomeno è stato fatto dall'ISTAT con l'individuazione dei Sistemi Locali del Lavoro che ho descritto nel paragrafo precedente.

Nonostante il riconoscimento dei processi di “coalescenza territoriale” e del fatto che quest’ultimi stiano stravolgendo gli equilibri territoriali, l’organizzazione spaziale istituzionale degli enti locali non ha subito nessun adeguamento generando un abbassamento del livello competitivo e delle capacità attrattive dell’intero Paese.

*“Neppure in quei sistemi territoriali in cui il fenomeno della coalescenza territoriale si è manifestato con maggiore forza e nitidezza si è riusciti a dare a esso una dimensione politico-amministrativa. Ciò non è avvenuto neanche nella forma debole di accordi di cooperazione strategica per la definizione di un’unica, integrata strategia di sviluppo spaziale – un unico piano regolatore generale, a esempio, facendo riferimento al principale strumento di regolazione dell’organizzazione territoriale fino ai tempi recenti.”<sup>82</sup>*

I comuni interessati da questi fenomeni e da questi disequilibri sono distribuiti su tutto il territorio italiano, anche nelle aree marginali e montane caratterizzate dalla forte presenza di Comuni con una bassa popolazione e con una bassa densità abitativa.

In molte città italiane e in molte aggregazioni di piccoli Comuni, da almeno due decenni, sarebbe stato necessario intraprendere dei processi di pianificazione urbanistica integrati che sarebbero stati utili a dotare l’area interessata di un’unica previsione di sviluppo, di organizzazione e di gestione delle reti; sarebbe stato utile anche rivedere i limiti amministrativi, integrando le varie realtà comunali in un unico municipio.

Questo è uno “*stallo istituzionale*”<sup>83</sup> che bisogna superare nel più breve tempo possibile se si vuole migliorare la situazione economica del Paese che, vista

---

<sup>82</sup> Calafati A. G., Economie in cerca di città – La questione urbana in Italia, Donzelli editore, Roma 2009.

<sup>83</sup> Vedi precedente.

anche la grave crisi economica mondiale, è in grosse difficoltà e rischia di portare, l'intera nazione, verso un punto di non ritorno.

La mancata risposta istituzionale alle trasformazioni territoriali non è attribuibile solo al livello nazionale, ma una grossa responsabilità bisogna darla anche agli enti regionali. Quest'ultimi, nonostante l'autonomia legislativa di cui godono, in nessun caso hanno affrontato il tema delle nuove e più intense interdipendenze territoriali dal punto di vista normativo, cercando di introdurre, se non imporre, processi di coalescenza territoriale.

La mancata coalescenza istituzionale non permette di superare nemmeno uno dei principali ostacoli, di carattere politico, alla nascita di cooperazioni intercomunali e mi riferisco allo sfasamento dei cicli politici delle amministrazioni comunali che intendono avviare un processo di collaborazione. Risulta chiaro che gli obiettivi e i tempi di decisione per un'amministrazione all'inizio del proprio mandato siano differenti da quelli di un'amministrazione che si avvia alla conclusione del proprio periodo di governo. A tutto ciò potrebbe aggiungersi, anche se mi sembra meno influente, il fatto che le varie amministrazioni comunali abbiano orientamenti politici differenti.

Il processo del federalismo, avviato ormai da diversi anni dal potere centrale e intensificatosi negli ultimi mesi, delle funzioni amministrative dà agli enti comunali maggiori poteri decisionali e di negoziazione che vanno a ostacolare, anch'essi, l'avvio di cooperazioni tra Comuni limitrofi e con i principali attori privati del territorio amministrato. Naturalmente l'aumento delle responsabilità dirette comporta anche maggiori spese che, visti gli ingenti tagli dei fondi agli enti locali previsti nelle ultime due manovre finanziarie<sup>84</sup>, creano non pochi problemi ai Comuni, in particolar modo

---

<sup>84</sup> Legge n. 111 del 15 luglio 2011 e legge n. 148 del 14 settembre 2011.

quelli di piccole dimensioni che hanno meno entrate ricavate dalle imposte comunali e che sono costretti a diminuire o eliminare del tutto l'erogazione di sovvenzioni, l'esercizio di servizi sociali e l'assistenza alle fasce più deboli della cittadinanza. I tagli delle spese imposti vanno a pregiudicare anche la gestione ottimale delle funzioni e il raggiungimento di obiettivi prefissati e hanno una forte influenza sulle spese quotidiane degli enti municipali.

L'ultima manovra correttiva, legge n. 148 del 14 settembre 2011, prevede due cose che, anche se in maniera pienamente inconsapevole perché incentivate da soli motivi di tipo finanziario, favoriscono la coalescenza territoriale dei comuni.

La prima è l'abolizione delle Province<sup>85</sup>, quindi il superamento del livello di governo di derivazione napoleonica, fondamentale nell'assetto di uno Stato centralista, che nella previsione del federalismo diventa superfluo.

Il secondo elemento è la previsione obbligatoria, immediata per i Comuni con una popolazione inferiore ai mille abitanti e rinviata a dicembre 2013 per i Comuni con una popolazione inferiore ai 5000 abitanti, di un'Unione dei Comuni per la gestione associata delle funzioni fondamentali.

In questo modo si dà l'opportunità di creare delle aggregazioni di Comuni a conformazione variabile, gestite dal basso, che sicuramente permetteranno di fare un passo avanti nel processo di adeguamento istituzionale alle interdipendenze presenti sul territorio nazionale.

---

<sup>85</sup> L'abolizione prevista è necessariamente collegata all'emanazione di una legge di modifica costituzionale, in quanto le Province sono un livello di governo previste nella Carta Costituzionale.

## 2 L'intercomunalità urbanistica

### 2.1 La pianificazione urbanistica intercomunale

*“Quando per le caratteristiche di sviluppo degli aggregati edilizi di due o più Comuni contermini si riconosca opportuno il coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto urbanistico dei Comuni stessi, il Ministro per i lavori pubblici può, a richiesta di una delle Amministrazioni interessate o di propria iniziativa, disporre la formazione di un piano regolatore intercomunale.*

*In tal caso il Ministro, sentito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, determina:*

- a) l'estensione del piano intercomunale da formare;*
- b) quale dei Comuni interessati debba provvedere alla redazione del piano stesso e come debba essere ripartita la relativa spesa.*

*Il piano intercomunale deve, a cura del Comune incaricato di redigerlo, essere pubblicato nei modi e per gli effetti di cui all'art. 9 in tutti i Comuni compresi nel territorio da esso considerato.*

*Deve inoltre essere comunicato ai Sindaci degli stessi Comuni perché deliberino circa la sua adozione.*

*Compiuta l'ulteriore istruttoria a norma del regolamento di esecuzione della presente legge, il piano intercomunale è approvato negli stessi modi stabiliti dall'art. 10 per l'approvazione del piano generale comunale.”*

La citazione si riferisce all'art. 12 della legge 1150 del 1942, la legge fondamentale sull'urbanistica, redatta da quasi settanta anni, è ancora vigente e come si evince prevede, con tutti i limiti dovuti al forte potere decisionale del Ministero sul determinare i Comuni compresi nel piano intercomunale e sul fatto che il piano sia redatto da un solo comune, che si possano redigere dei piani urbanistici tra più Comuni contermini.

I casi di pianificazione intercomunale, ancora oggi, non sono molto diffusi sul territorio nazionale. I primi esempi noti, risalenti agli anni sessanta, riguardano il Piano intercomunale milanese (Pim) e il Piano intercomunale comprensoriale di Bologna; oltre a questi due esistono anche altri piani intercomunali, redatti nello stesso decennio, riguardanti sempre capoluoghi di provincia che, a differenza di quelli milanese e bolognese, non hanno avuto nessuna influenza sulle trasformazioni territoriali.

Negli anni settanta, alcune Regioni, per favorire la pianificazione urbanistica intercomunale hanno suddiviso il territorio regionale in Comprensori che, non essendo dei livelli istituzionali riconosciuti dagli organi di governo centrali, non hanno avuto un grosso successo.

Negli anni ottanta, fu conferita la podestà di redazione dei Piani Territoriali di Coordinamento provinciale alle Province<sup>86</sup> e immediatamente ci fu una forte diffusione di questi piani che oscurò il Piano urbanistico intercomunale che, fino a quegli anni, era stato redatto solo per Comuni capoluogo.

Negli anni novanta, con l'emanazione della legge 142 del 1990 sulla riforma dell'ordinamento locale e l'espansione delle aree urbane, si ebbe una rivalutazione della pianificazione urbanistica intercomunale e, in particolar modo nel Settentrione, si iniziò a redigere piani urbanistici comunali anche tra piccoli comuni.

Nell'ultimo decennio il trend ha rispecchiato quello dei dieci anni precedenti diffondendosi anche nell'area centrale e meridionale del territorio italiano.

---

<sup>86</sup> Il fatto potrà sembrare assurdo ma, nonostante il nome riconduca il piano all'ente provinciale, nella legge 1150 del 1942 non si attribuisce la redazione dei PTCP alla Provincia. La legge, come su altri punti, resta molto vaga e non specifica la competenza.

A questo punto sorge una domanda: i piccoli Comuni<sup>87</sup> sono capaci di dare risposte sinergiche nel campo della pianificazione urbanistica intercomunale?

La risposta non è né semplice e né scontata. L'unica certezza è che i piccoli Comuni non hanno, da soli, le capacità cognitive per l'elaborazione, l'attuazione e la gestione di un piano urbanistico capace di dare risposte adeguate alle esigenze sociali della popolazione, alle emergenze ambientali e alle inefficienze del sistema economico ricco di interrelazioni extra-comunali. La collaborazione tra più Comuni potrebbe migliorare le risposte alle emergenze sociali, ambientali ed economiche che, in molti casi, devono necessariamente affrontate con uno sguardo sovra comunale, senza il quale non si può nemmeno inquadrare le problematiche del territorio.

---

<sup>87</sup> La domanda potrebbe essere valida per tutti i Comuni.

## 2.2 La pianificazione urbanistica intercomunale nelle leggi regionali sul governo del territorio

Chi prima, chi dopo, chi in maniera adeguata, chi in maniera inadeguata, ormai tutte le Regioni e le Province autonome italiane, competenti in materia di pianificazione urbanistica, si sono dotate di una legge sul governo del territorio.

In quasi tutte le norme si fa riferimento diretto alla pianificazione urbanistica intercomunale; le leggi che non hanno un riferimento diretto, ma che comunque, vista la previsione all'art. 12 della legge nazionale 1150/1942, lasciano la possibilità di pianificare in ambiti intercomunali sono quelle: della Regione Molise, della Regione Toscana<sup>88</sup>, della Provincia autonoma di Trento e della Regione Valle d'Aosta.

La maggior parte delle leggi sul governo del territorio affrontano solo marginalmente la questione della pianificazione urbanistica intercomunale, si limitano a citare o denominare il Piano urbanistico intercomunale, a normarlo come quello riguardante un solo comune (come nel caso della Regione Piemonte) e a prevedere tra i livelli della pianificazione le associazioni di Comuni.

Le Regioni che meglio affrontano la tematica sono: la Calabria, il Lazio e la Lombardia.

La legge regionale sul governo del territorio della Calabria è la n.19 del 16 aprile 2002. La norma all'art. 20 bis, aggiunto successivamente con la legge regionale n. 14/2006, introduce il Piano Strutturale in forma Associata (P.S.A.) che ha come obiettivo l'accrescimento e *"l'integrazione fra Enti locali*

---

<sup>88</sup> Nonostante la legge regionale 1/2005 della Regione Toscana sia considerata una delle migliori leggi sul governo del territorio in Italia, non contiene nessun riferimento diretto alla pianificazione urbanistica intercomunale.

*limitrofi con problematiche territoriali affini*<sup>89</sup> e la promozione del “*coordinamento delle iniziative di pianificazione nelle conurbazioni in atto*”<sup>90</sup>, prevede, come supporto alla redazione e non per la gestione, l’istituzione di un Ufficio di Piano intercomunale che ha il compito di: redigere un unico preliminare di piano per tutti i Comuni associati, redigere il Regolamento urbanistico ed edilizio e individuare il soggetto che presiede tutte le attività previste nella Conferenza di Pianificazione che, nel caso in cui si scelga la strada dell’Unione dei Comuni, potrebbe essere individuato nell’ente stesso. Importante sottolineare il fatto che è prevista la redazione in forma associata solo della parte strutturale del piano urbanistico comunale e non la parte operativa.

La Regione Lazio, nella legge regionale n. 38 del 22 dicembre 1999, oltre che prevedere il piano urbanistico intercomunale, come nel caso precedente, fa un passo in avanti. Infatti, tra i contenuti del Piano Territoriale Regionale Generale (P.T.R.G.) prevede la delimitazione degli ambiti ottimali per la redazione, in forma associata, dei piani urbanistici comunali generali (P.U.C.G.) nei piccoli Comuni.

Infine, la Lombardia. La Regione che meglio degli altri affronta la questione tramite la legge regionale n. 12 dell’11 maggio 2005. Innanzitutto prevede, all’articolo 9, che, oltre alla redazione del piano, si debba gestire in maniera associata anche l’attuazione e la gestione; fasi che spesso vengono sottovalutate, ma che sono fondamentali per una corretta pianificazione del territorio. All’articolo 11, comma 2 bis si regola anche la perequazione urbanistica intercomunale e si prevede che “*le aree cedute alla rispettiva amministrazione comunale a seguito della utilizzazione dei diritti edificatori sono utilizzate per la realizzazione di servizi pubblici o di interesse pubblico o generale, di*

---

<sup>89</sup> Art. 20 bis della legge regionale n.19/2002 della Calabria.

<sup>90</sup> Vedi precedente.



*carattere sovracomunale, consensualmente previsti nel piano dei servizi del comune stesso.*<sup>91</sup>.

Inoltre, all'articolo 15, nei contenuti del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.) prevede l'individuazione e la delimitazione di ambiti territoriali in base ai quali redigere piani urbanistici intercomunali e applicare la perequazione urbanistica intercomunale.

Infine, all'articolo 24 prevede lo stanziamento di incentivi finanziari, destinati ai Comuni, per la redazione in forma associata di piani urbanistici comunali.

Il modo in cui, per buona parte degli enti regionali, si norma il tema della pianificazione urbanistica intercomunale risulta essere poco chiaro e superficiale, in alcuni casi si ha l'impressione che si voglia disincentivare la formazione di piani intercomunali.

Tutto ciò influisce molto sulla scarsa diffusione dell'associazionismo comunale per la gestione della pianificazione urbanistica e, per questo motivo, se si vuole incentivare la diffusione di tali pratiche sul territorio nazionale è necessario partire da una riforma delle leggi regionali che permetta di chiarire e di superare le perplessità dei comuni verso la collaborazione.

Di seguito, all'interno della Tabella 1, propongo un estratto delle leggi regionali e delle leggi provinciali in cui si regola la redazione di piani urbanistici intercomunali.

Tabella 1: La pianificazione urbanistica intercomunale nelle leggi sul governo del territorio

Ente	Riferimento legislativo
Regione Abruzzo	Legge regionale n. 18/1983 Art. 2 – Soggetti e livelli della pianificazione, comma 1: <i>“Gli obiettivi e le finalità di cui al precedente articolo sono assicurati</i>

---

<sup>91</sup> Articolo 11, comma 2 bis della legge regionale n. 12/2005 della Lombardia.

	<i>dall'azione della Regione, della Provincia, dei Comuni singoli o associati, i quali nell'ambito delle rispettive attribuzioni, intervengono nel processo formativo e gestionale degli atti e documenti di pianificazione di cui agli articoli successivi.”</i>
Regione Basilicata	<p>Legge regionale n. 23/1999</p> <p>Art. 5 – Enti territoriali elettivi – attività di pianificazione, comma 1, punto c: <i>“Sono Soggetti della pianificazione territoriale ed urbanistica: c) le Comunità Locali, con compiti di specificazione in ambito sovra comunale delle indicazioni della pianificazione sovra ordinata, e in coerenza con le indicazioni degli strumenti programmatori di cui all’art. 53, di definizione delle trasformazioni territoriali a scala sovra comunale”.</i></p>
Provincia autonoma di Bolzano	<p>Legge provinciale n. 13/1997</p> <p>Art. 22 – Piani urbanistici intercomunali: <i>“1. La Giunta provinciale, su richiesta di uno o più comuni o di propria iniziativa, può disporre, sentita la commissione urbanistica provinciale, la formazione di un piano urbanistico intercomunale comprendente il territorio di due o più comuni secondo le norme della presente legge.</i></p> <p><i>2. Con la deliberazione che dispone la formazione del piano intercomunale, la Giunta provinciale determina se provvedere direttamente o quale dei comuni interessati deve provvedere alla redazione del piano e la ripartizione della spesa relativa tra i comuni.</i></p> <p><i>3. Per l'approvazione del piano urbanistico intercomunale si applica la procedura prevista per i piani urbanistici comunali di modo che ogni consiglio comunale delibera la parte di sua competenza.”;</i></p> <p>Art. 31 – Consorzio tra Comuni limitrofi: <i>“1. Più comuni limitrofi possono costituirsi in consorzio per la formazione di un piano di attuazione di zona di espansione e di aree per insediamenti produttivi ai sensi della presente legge.</i></p> <p><i>2. La Giunta provinciale può disporre, a richiesta di una delle amministrazioni comunali interessate, la costituzione di consorzi obbligatori tra comuni limitrofi per la formazione di piani consortili.”</i></p>
Regione Calabria	<p>Legge regionale n. 19/2002</p> <p>Art. 1 – Oggetto della legge, comma 2, punto d: <i>“La Regione Calabria, pertanto: d) favorisce la cooperazione tra la Regione, le Province, i Comuni e le Comunità montane, e valorizza la concertazione tra le forze economiche, sociali, culturali e professionali ed i soggetti comunque interessati alla formazione degli strumenti di pianificazione, o la cui attività pubblica o d'interesse</i></p>

	<p><i>pubblico possa essere incidente sull'assetto del territorio”;</i></p> <p>Art. 7 – Gli ambiti della Pianificazione territoriale, comma 1, punto c: <i>“Sono ambiti istituzionali di pianificazione: c) il territorio dei Comuni, dei loro consorzi e delle loro unioni”;</i></p> <p>Art. 20 bis – Piano strutturale in forma associata: <i>“1. Il Piano Strutturale in forma Associata (P.S.A.) è lo strumento urbanistico finalizzato ad accrescere l'integrazione fra Enti locali limitrofi con problematiche territoriali affini e a promuovere il coordinamento delle iniziative di pianificazione nelle conurbazioni in atto, con conseguente impegno integrato delle risorse finanziarie.</i></p> <p><i>2. I territori oggetto del Piano Strutturale in forma Associata possono interessare due o più Comuni, anche se appartenenti a province diverse.</i></p> <p><i>3. I Comuni interessati si associano secondo le modalità stabilite dal Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali.</i></p> <p><i>4. Il P.S.A. punta anche al coordinamento e all'armonizzazione tra assetto urbanistico, politiche fiscali e programmazione delle opere pubbliche da attuarsi tramite il ricorso ad idonei strumenti di coordinamento delle azioni economiche, finanziarie e fiscali favorendo in tal modo atteggiamenti cooperativi e patti fra le Istituzioni locali e promuovendo garanzia ed equità.</i></p> <p><i>5. Il P.S.A. ha gli stessi contenuti ed effetti del P.S.C. secondo quanto disposto dall'articolo 20 della presente legge; ad esso è annesso il R.E.U.</i></p> <p><i>6. Per la redazione del P.S.A., si dovrà prevedere l'istituzione di un unico Ufficio di Piano con l'attribuzione dei seguenti compiti:</i></p> <p><i>a) predisposizione di un unico documento preliminare e di un unico quadro conoscitivo, articolati per ogni territorio comunale;</i></p> <p><i>c) predisposizione del Piano Strutturale in forma Associata, articolato per ogni territorio comunale, e predisposizione del relativo R.E.U.;</i></p> <p><i>d) individuazione del soggetto che presiede tutte le attività previste dalla presente legge per il corretto svolgimento della Conferenza di Pianificazione e che coordina le azioni tecniche e amministrative degli enti territoriali coinvolti.”;</i></p> <p>Art. 27 bis – Formazione e approvazione del Piano Strutturale in forma Associata (P.S.A.): <i>“1. Per la formazione e approvazione del P.S.A. si dovranno seguire le seguenti procedure:</i></p> <p><i>a) approvazione, da parte di ogni Comune interessato, di una delibera motivata di Consiglio comunale nella quale viene esplicitata la decisione di procedere alla redazione di un PSA, con l'indicazione</i></p>
--	---

	<p><i>dei Comuni interessati, e di avviare le relative procedure necessarie;</i></p> <p><i>b) sottoscrizione di un Protocollo di Intesa tra i Comuni interessati dal PSA, oggetto della delibera di cui al punto precedente, contenente gli obiettivi generali del documento programmatico comune, gli orientamenti principali e le strategie comuni, nonché le modalità e procedure necessarie alla redazione del piano;</i></p> <p><i>c) costituzione dell'Ufficio Unico di Piano, che avrà sede presso uno dei Comuni associati,</i></p> <p><i>a cui vengono demandate tutte le competenze relative alla redazione, approvazione e gestione del P.S.A. e del relativo R.E.U. secondo quanto previsto dagli articoli 20, 21 e 27 della presente legge.</i></p> <p><i>2. L'Ufficio Unico procede alla elaborazione del documento preliminare del Piano Strutturale e del Regolamento, secondo quanto previsto dall'art. 27 della legge regionale n. 19/02, che verrà esaminato per le verifiche di coerenza e compatibilità, in apposita Conferenza di Pianificazione, convocata secondo le modalità previste dal comma 2 dell'articolo 27 della presente Legge e dal Protocollo di Intesa;</i></p> <p><i>3. Successivamente alla Conferenza di Pianificazione, i Comuni per i quali è stato redatto il P.S.A. procedono all'adozione e successiva approvazione del P.S.A., secondo quanto previsto dall'articolo 27 della presente legge;</i></p> <p><i>4. Il PSA entra in vigore dalla data di pubblicazione sul BUR dell'avviso dell'approvazione e dell'avvenuto deposito.”</i></p>
Regione Campania	<p>Legge regionale n. 16/2004</p> <p>Art. 4 – Cooperazione istituzionale nei processi di Pianificazione, comma 3: <i>“La regione Campania promuove il coordinamento e la cooperazione tra gli enti locali e i soggetti titolari di funzioni relative al governo del territorio anche per mezzo di specifiche intese con le amministrazioni interessate.”</i></p> <p>Art. 7 – Competenze, comma 2: <i>“I comuni possono procedere alla pianificazione in forma associata, anche per ambiti racchiusi nei patti territoriali e nei contratti d'area.”</i></p>
Regione Emilia Romagna	<p>Legge regionale n. 20/2000</p> <p>Art. 9 – Livelli della pianificazione, comma 2, punto b: <i>“nei casi stabiliti dalla presente legge i Comuni di minore dimensione demografica possono esercitare le funzioni pianificatorie in forma associata”.</i></p> <p>Art. 13 – Metodo della concertazione istituzionale, comma 3: <i>“Il PTR o il PTCP possono prevedere, previa intesa con le amministrazioni interessate, la necessità di particolari forme di</i></p>

	<p><i>cooperazione nella pianificazione urbanistica e nell'esercizio delle altre funzioni di governo del territorio, per i Comuni che presentano una contiguità insediativa ovvero una stretta connessione funzionale nei sistemi urbani. I Comuni interessati predispongono i loro strumenti di pianificazione urbanistica in forma associata ovvero elaborano ed approvano piani urbanistici intercomunali."</i></p> <p>Art. 13 – Metodo della concertazione istituzionale, comma 3 bis: <i>"I Comuni che concordano di esercitare le funzioni di pianificazione in forma associata possono predisporre ed approvare piani urbanistici intercomunali, con le modalità individuate al comma 3."</i></p> <p>Art. 15 – Accordi territoriali, comma 1: <i>"... I Comuni possono altresì stipulare accordi territoriali per lo svolgimento in collaborazione di tutte o parte delle funzioni di pianificazione urbanistica, nonché per l'elaborazione in forma associata degli strumenti urbanistici e la costituzione di un apposito ufficio di piano o di altre strutture per la redazione e gestione degli stessi."</i></p> <p>Art. 48 – Interventi finanziari a favore di Province e Unioni di Comuni, comma 1: <i>"La Regione, al fine di promuovere la formazione e approvazione di strumenti di pianificazione urbanistica intercomunali, di cui all'articolo 13, commi 3 e 3-bis, concede contributi alle Unioni dei Comuni e alle Nuove Comunità montane nei cui confronti sia effettuato il conferimento stabile ed integrato anche della funzione comunale di elaborazione, approvazione e gestione degli strumenti di pianificazione urbanistica"</i></p>
Regione Friuli Venezia Giulia	<p>Legge regionale n. 30/2005</p> <p>Nessun riferimento alla pianificazione urbanistica intercomunale</p>
Regione Lazio	<p>Legge regionale n. 38/1999</p> <p>Art. 6 – Soggetti della pianificazione territoriale e urbanistica, comma 1, punto c: <i>"L'adozione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, nonché delle relative variazioni, competono: c) ai Comuni e loro associazioni."</i></p> <p>Art. 9 – Contenuti del PTRG, comma 2, punto e: <i>"In particolare, le disposizioni strutturali del PTRG: e) indicano gli ambiti territoriali ottimali per la redazione in forma associata dei piani urbanistici comunali generali da parte dei comuni di minori dimensioni, in conformità alla deliberazione del Consiglio regionale adottata ai sensi dell'articolo 10 della l.r. 14/1999;</i></p> <p>Art. 38 – PUCG in forma associata: <i>"1. I comuni ricadenti</i></p>

	<p><i>negli ambiti territoriali ottimali indicati ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera e), organizzano, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 10, commi 4 e 5 della l.r. 14/1999, la formazione di PUCG in forma associata.</i></p> <p><i>2. Resta salva la facoltà per i comuni non ricadenti negli ambiti territoriali ottimali di cui al comma 1, di procedere alla formazione dei PUCG in forma associata.</i></p> <p><i>3. I comuni di cui al comma 1 che procedono in forma associata alla formazione dei PUCG, beneficiano degli incentivi previsti dall'articolo 12 della l.r. 14/1999.”</i></p>
Regione Liguria	<p>Legge regionale n. 36/1997</p> <p>Art. 18 – Descrizione fondativa del PTCP, comma 1, punto e: <i>“La descrizione fondativa attraverso analisi conoscitive e sintesi interpretative di pertinente livello: e) ... individua ... quelli caratterizzati dalla ridotta complessità dei processi urbanistici ed insediativi, dalla omogeneità degli aspetti fisici e paesistici dei siti, dalla sostanziale identità dei processi storici di formazione delle organizzazioni territoriali ed insediative, dalla affinità dei processi socio-economici in atto e da un assetto delle reti e delle infrastrutture di urbanizzazione appoggiate su di un impianto principale di scala sovracomunale.”;</i></p> <p>Art. 25 – Descrizione fondativa del PUC, comma 4: <i>“La descrizione fondativa del piano urbanistico dei Comuni compresi negli ambiti di cui all'articolo 18, comma 1, lettera e), può essere sostituita da quella contenuta nel PTC provinciale, con facoltà delle singole Amministrazioni comunali di arricchirla in vista della elaborazione del progetto preliminare del rispettivo PUC.”</i></p>
Regione Lombardia	<p>Legge regionale n. 12/2005</p> <p>Art. 9 – Piano dei servizi, comma 6: <i>“Il piano dei servizi può essere redatto congiuntamente tra più comuni confinanti e condiviso a livello operativo e gestionale.”;</i></p> <p>Art. 11 – Compensazione, perequazione e incentivazione urbanistica, comma 2 bis: <i>“I comuni possono determinare nel documento di piano i criteri uniformi di applicazione della perequazione urbanistica di cui al comma 2 in aree di trasformazione concordemente individuate nel territorio di uno o più di essi. In tal caso, le aree cedute alla rispettiva amministrazione comunale a seguito della utilizzazione dei diritti edificatori sono utilizzate per la realizzazione di servizi pubblici o di interesse pubblico o generale, di carattere sovracomunale, consensualmente previsti nel piano dei servizi del comune stesso.”;</i></p>

	<p>Art. 15 – Contenuti del PTCP, comma 2, punto h: <i>“Il PTCP, per la parte di carattere programmatico: h) indica modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni dei comuni, prevedendo anche forme compensative o finanziarie, eventualmente finalizzate all’incentivazione dell’associazionismo tra i comuni.”</i>;</p> <p>Art. 15 – Contenuti del PTCP, comma 7 bis: <i>“Il PTCP può individuare ambiti territoriali per i quali si rende necessaria la definizione di azioni di coordinamento per l’attuazione del PTCP anche finalizzate all’attuazione della perequazione territoriale intercomunale e alla copartecipazione dei proventi derivanti dai contributi di costruzione. ...”</i>;</p> <p>Art. 24 – Erogazione di contributi, comma 1 bis: <i>“La Regione eroga altresì contributi in conto capitale ai comuni, nonché alle forme associative tra comuni di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), per la redazione dei piani di governo del territorio di cui alla presente legge e per la dotazione dei relativi supporti tecnologici.”</i></p>
Regione Marche	<p>Legge regionale n. 34/1992</p> <p>Art. 12 – Contenuti dei PTCP, comma 1, punto e: <i>“I PTCP prevedono: e) l’indicazione dei tempi, delle priorità e delle misure di attuazione del piano territoriale di coordinamento, tra cui eventuali piani, programmi o progetti di scala intercomunale;”</i></p>
Regione Molise	<p>Legge regionale n. 24/1989</p> <p>Nessun riferimento alla pianificazione urbanistica intercomunale</p>
Regione Piemonte	<p>Legge regionale n. 56/1977</p> <p>Art. 2 – Soggetti della pianificazione del territorio, comma 1, punto c: <i>“I soggetti della pianificazione del territorio sono: c) i Comuni, singoli o riuniti in consorzio, e le Comunità Montane.”</i>;</p> <p>Art. 3 – Strumenti e livelli di pianificazione, comma 1, punto d: <i>“Sono strumenti di pianificazione per l’organizzazione e la disciplina d’uso del territorio: d) a livello comunale: i Piani Regolatori Generali, aventi per oggetto il territorio di un singolo Comune, o di più Comuni riuniti in forme associate, ed i relativi strumenti di attuazione.”</i>;</p> <p>Art. 11 - Finalità del Piano Regolatore Generale comunale e intercomunale: <i>“1. I Comuni, singoli od associati, esercitano le loro competenze in materia di pianificazione e gestione del territorio mediante la formazione e l’attuazione dei Piani Regolatori Generali, comunali e intercomunali, finalizzati al soddisfacimento delle esigenze sociali delle comunità locali e aventi quali specifici obiettivi:</i></p>

	<p>a) un equilibrato rapporto fra residenze e servizi, in relazione ai posti di lavoro individuati secondo le indicazioni del Piano Territoriale (...);</p> <p>b) il recupero all'uso sociale del patrimonio edilizio ed infrastrutturale esistente;</p> <p>c) la difesa attiva del patrimonio agricolo, delle risorse naturali e del patrimonio storico-artistico ed ambientale;</p> <p>d) la riqualificazione dei tessuti edilizi periferici e marginali e dei nuclei isolati di recente formazione;</p> <p>e) l'equilibrata espansione dei centri abitati sulla base di previsioni demografiche ed occupazionali rapportate alle indicazioni del Piano Territoriale;</p> <p>f) il soddisfacimento del fabbisogno pregresso e previsto di servizi sociali e di attrezzature pubbliche;</p> <p>g) la programmata attuazione degli interventi pubblici e privati.”;</p> <p>Art. 16 - Piani Regolatori intercomunali di Comuni consorziati e di Comunità Montane: “1. Due o più Comuni contermini, costituiti in Consorzio volontario per la formazione congiunta del Piano Regolatore, possono adottare un Piano Regolatore Intercomunale sostitutivo, a tutti gli effetti, dei Piani Regolatori Comunali, con gli stessi contenuti di cui all'articolo 12.</p> <p>2. Ai fini della formazione, adozione e pubblicazione dei Piani Regolatori Intercomunali si applicano le norme relative ai Piani Regolatori Generali, intendendosi sostituito il Consorzio ai singoli Comuni.</p> <p>3. Lo Statuto del Consorzio stabilisce le modalità di partecipazione dei Comuni alla formazione del P.R.G.I.</p> <p>... 6. I Consorzi di Comuni e le Comunità Montane che hanno popolazione non superiore a 5.000 abitanti residenti possono adottare la deliberazione programmatica contemporaneamente all'adozione del progetto preliminare di piano.</p> <p>7. I Piani Intercomunali o di Comunità Montana sono trasmessi dal Consorzio o dalla Comunità Montana, anche se sprovvista di delega, alla Regione;</p> <p>... 11. La Regione promuove l'associazione dei Comuni non compresi nelle Comunità Montane per la formazione consortile dei relativi Piani Regolatori Generali Intercomunali.”;</p> <p>Art. 17 - Varianti e revisioni del Piano Regolatore Generale, comunale e intercomunale: “...10. Le varianti ai Piani Regolatori Generali Intercomunali, ove riguardino il territorio di un solo Comune, sono formate, adottate e pubblicate dal Comune</p>
--	---



	<p><i>interessato previa informazione al consorzio o alla Comunità montana e per l'approvazione seguono le procedure del presente articolo. Qualora le varianti siano strutturali, ai sensi del comma 4, dopo l'adozione, il Comune trasmette la variante al consorzio o alla Comunità montana che esprime il proprio parere con deliberazione nel termine di sessanta giorni; il parere è trasmesso dal Comune interessato alla Regione unitamente alla variante adottata, per gli adempimenti successivi così come stabiliti dall'articolo 15; allo scadere del termine di sessanta giorni la variante è comunque trasmessa dal Comune alla Regione che assume le proprie determinazioni.”;</i></p> <p><b>Art. 18 - Efficacia del Piano Regolatore Generale comunale e intercomunale:</b> <i>“1. Dalla data di adozione del progetto preliminare del Piano Regolatore Generale e successivamente da quella relativa al Piano Regolatore Generale definitivo si applicano le rispettive misure di salvaguardia di cui all'art. 58 della presente legge.</i></p> <p><i>2. Le prescrizioni del Piano Regolatore Generale sono vincolanti nei confronti dei soggetti pubblici e privati, proprietari o utenti degli immobili.</i></p> <p><i>3. Successivamente alla pubblicazione del P.R.G. per estratto sul Bollettino Ufficiale della Regione, il Comune interessato è tenuto all'affissione all'albo pretorio, per quindici giorni consecutivi, di un avviso che attesti il deposito in continua visione degli elaborati del Piano stesso ai sensi dell'art. 15.</i></p> <p><i>4. Chiunque può prendere visione di tali elaborati ed ottenerne copia per le parti di suo interesse previo deposito delle relative spese.</i></p> <p><i>5. Dalla scadenza del periodo di affissione di cui al precedente 3° comma decorrono i termini per l'impugnazione del Piano.”;</i></p> <p><b>Art. 33 - Programma di attuazione comunale o intercomunale:</b> <i>“1. I Comuni, singoli o riuniti in Consorzio, obbligati ai sensi dell'articolo 36, sono tenuti ad approvare un programma pluriennale di attuazione delle previsioni del Piano Regolatore Generale vigente, della durata non inferiore a tre e non superiore a cinque anni, in cui sono comprese, in un unico atto amministrativo, le aree e le zone - incluse o meno in strumenti urbanistici esecutivi - nelle quali debbono realizzarsi, anche a mezzo di comparti, le previsioni di detti strumenti e le relative urbanizzazioni.</i></p> <p><i>2. Il programma di attuazione è formato dal Comune, o dal Consorzio di Comuni o dalla Comunità Montana, in riferimento al</i></p>
--	--

	<p><i>fabbisogno di infrastrutture, di attrezzature sociali, di insediamenti produttivi, di residenze, tenendo conto della presumibile disponibilità di risorse pubbliche e private.</i></p> <p><i>3. Nel formulare i programmi pluriennali di attuazione, i Comuni, singoli o riuniti in Consorzio, sono tenuti a stimare la quota presumibile degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente e valutarne l'incidenza ai fini della determinazione delle nuove costruzioni previste nei programmi stessi.</i></p> <p><i>4. Nei Comuni obbligati, ai sensi del successivo articolo 36, la inclusione nel programma di attuazione degli interventi di urbanizzazione primaria, secondaria e indotta, per i quali si richiede un contributo regionale, è vincolante ai fini della concessione del contributo stesso; l'approvazione del programma è altresì vincolante per l'autorizzazione alle spese destinate dai Comuni alla esecuzione di interventi per il risanamento di immobili di cui ai punti 1) e 2) del primo comma del precedente articolo 24, nonché all'acquisizione delle aree da espropriare, attingendo ai fondi di cui all'articolo 12 della Legge 28 gennaio 1977, n. 10.</i></p> <p><i>5. Fanno eccezione agli obblighi di cui al comma precedente le spese relative alle modeste opere di completamento o di manutenzione straordinaria delle infrastrutture e dei servizi esistenti ed alle spese relative all'esecuzione di opere od impianti tecnologici di interesse sovracomunale, nonché quelle relative agli interventi previsti dall'articolo 9, lettera b), della Legge 28 gennaio 1977, n. 10.</i></p> <p><i>(...) 6. Il rilascio della concessione o dell'autorizzazione da parte del Sindaco, è subordinato all'approvazione del programma di attuazione, (...) nel rispetto delle norme della presente legge, salvo ulteriori limitazioni prescritte dai Piani Regolatori Generali.</i></p> <p><i>7. Il rilascio della concessione o dell'autorizzazione non è subordinato all'inclusione dell'intervento nel programma pluriennale di attuazione né all'approvazione dello stesso, sempreché non in contrasto con le prescrizioni del P.R.G. e previo versamento dei contributi di cui all'art. 3 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, se dovuti, nei casi previsti dall'art. 9 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e nei seguenti casi:</i></p> <p><i>a) interventi diretti al recupero del patrimonio edilizio esistente, di cui all'art. 13, 3° comma, lettera c);</i></p> <p><i>b) modifiche interne necessarie per l'efficienza degli impianti produttivi, industriali, artigianali ed agricoli;</i></p> <p><i>c) ampliamenti, fino al 50% della superficie coperta e comunque non superiore a 1.000 metri quadrati di solaio utile lordo, di edifici</i></p>
--	---

	<p><i>destinati ad attività produttive, purché non nocive e moleste;</i></p> <p><i>d) variazioni delle destinazioni d'uso di edifici esistenti consentite dal P.R.G.;</i></p> <p><i>e) modesti ampliamenti delle abitazioni, necessari al miglioramento degli impianti igienico-sanitari o al miglioramento funzionale delle stesse, non eccedenti il 20% della superficie utile esistente; 25 mq sono consentiti anche se eccedono tale percentuale;</i></p> <p><i>f) interventi urgenti da realizzare a tutela della pubblica incolumità.</i></p> <p><i>8. Il rilascio della concessione o dell'autorizzazione non è inoltre subordinato all'inclusione dell'intervento nel programma pluriennale di attuazione nei casi e nei limiti temporali previsti dall'art. 91 quinquies della presente legge.</i></p> <p><i>9. La Regione promuove la formazione di programmi di attuazione consortili.”;</i></p> <p>Art. 75 - Uffici comunali e intercomunali di programmazione, di pianificazione e di gestione urbanistica: <i>“1. In attuazione di quanto previsto dall'art. 43 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e della vigente legislazione regionale, i Comuni singoli o associati possono istituire uffici di programmazione, di pianificazione e di gestione del territorio.</i></p> <p><i>2. La Regione può concedere, con propri provvedimenti legislativi, contributi per l'impianto e il funzionamento degli uffici di cui al precedente comma.”;</i></p>
Regione Puglia	<p>Legge regionale n. 20/2001</p> <p>Art. 10 – Piano urbanistico generale intercomunale: <i>“1. E’ facoltà dei Comuni procedere alla formazione di un PUG intercomunale.</i></p> <p><i>2. Con delibere del Consiglio comunale, i Comuni di cui al comma 1 approvano e presentano alla Giunta regionale un documento congiunto, contenente uno studio di fattibilità dell’iniziativa e un quadro economico dei relativi oneri.</i></p> <p><i>3. La Giunta regionale individua le modalità di sostegno ai Comuni che intendono procedere alla formazione di un PUG intercomunale.”</i></p>
Regione Sardegna	<p>Legge regionale n. 45/1989</p> <p>Art. 2 – Soggetti, comma 1, punto c: <i>“I soggetti della pianificazione territoriale sono: c) i Comuni singoli o associati”;</i></p> <p>Art. 3 – Strumenti e livelli della pianificazione territoriale, comma 1, punto c: <i>“Sono strumenti per l’uso e la tutela del territorio: c) a livello comunale: i piani urbanistici comunali e i piani urbanistici intercomunali.”;</i></p> <p>Art. 18 – Piano urbanistico della Comunità montana: <i>“ 1.</i></p>

	<p><i>Le Comunità montane, in armonia e nel rispetto del Piano paesaggistico regionale, delle direttive e dei vincoli di cui all'articolo 5 e della pianificazione provinciale, possono dotarsi dei piani di cui alla legge 3 dicembre 1971, n. 1102;</i></p> <p><i>2. I piani di cui al comma precedente seguono le modalità di formazione, pubblicazione e approvazione dettate per i piani urbanistici provinciali; a tal fine le funzioni del consiglio provinciale sono esercitate dal consiglio della Comunità montana;</i></p> <p><i>3. Il controllo sulla legittimità delle deliberazioni della Comunità montana in materia urbanistica è esercitato ai sensi dell'articolo 30.”;</i></p> <p>Art. 20 – Formazione, adozione e approvazione del piano urbanistico comunale e intercomunale, comma 9: <i>“Il piano urbanistico intercomunale è adottato con deliberazione di ciascuno dei consigli comunali dei Comuni compresi nel territorio interessato dal piano ed è approvato con la medesima procedura del piano urbanistico comunale.”;</i></p>
Regione Sicilia	<p>Legge regionale n. 71/1978</p> <p>Art. 6 – Termine per l'adozione dei piani regolatori generali e dei programmi di fabbricazione: <i>“ I comuni che hanno ottenuto il contributo della Regione per la formazione del piano regolatore generale o dei piani intercomunalì ... sono obbligati ad adottare il piano medesimo, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, ove risultino inadempienti.”;</i></p> <p>Art. 8 – Varianti ai piani comprensoriali. Scioglimento delle assemblee consortili: <i>“1. I consorzi costituiti ai sensi dell'art. 4 della legge regionale 3 febbraio 1968, n. 1 e successive modifiche, cessano di esistere.</i></p> <p><i>2. Le assemblee consortili sono sciolte.</i></p> <p><i>3. I Comuni partecipanti ai consorzi dotati di piani urbanistici comprensoriali possono adottare strumenti urbanistici generali a termini della presente legge.</i></p> <p><i>4. I piani comprensoriali già in vigore restano operanti per la parte riguardante il territorio di ciascuno dei comuni di cui al precedente comma fino all'eventuale adozione, da parte degli stessi, di strumenti urbanistici generali nei confronti dei quali i piani comprensoriali già in vigore assolvono alla funzione di orientamento specie ai fini delle infrastrutture consortili e dei servizi di interesse generale.</i></p> <p><i>5. I comuni di cui al terzo comma possono adottare varianti ai piani urbanistici comprensoriali nel rispetto delle procedure previste agli articoli 2 e 3</i></p>

Regione Toscana	<p>Legge regionale n. 1/2005</p> <p>Nessun riferimento alla pianificazione urbanistica intercomunale.</p>
Provincia autonoma di Trento	<p>Legge provinciale n. 1/2008</p> <p>Nessun riferimento alla pianificazione urbanistica intercomunale</p>
Regione Umbria	<p>Legge regionale n. 11/2005</p> <p>Art. 2 - Definizione e componenti del piano regolatore generale, comma 3: <i>“Il comune predispone il PRG, parte strutturale, preferibilmente in forma associata con i comuni limitrofi, anche avvalendosi di strutture tecniche condivise.”</i></p>
Regione Veneto	<p>Legge regionale n. 11/2004</p> <p>Art. 3 – Livelli di pianificazione, comma 4, punto a: <i>“La pianificazione si articola in: a) piano di assetto del territorio comunale (PAT) e piano degli interventi comunali (PI) che costituiscono il piano regolatore comunale, piano di assetto del territorio intercomunale (PATI) e piani urbanistici attuativi (PUA)”</i>;</p> <p>Art. 12 – Il Piano Regolatore Comunale, comma 4: <i>“Il piano di assetto del territorio intercomunale (PATI) è lo strumento di pianificazione intercomunale finalizzato a pianificare in modo coordinato scelte strategiche e tematiche relative al territorio di più comuni.”</i>;</p> <p>Art. 16 - Contenuti, procedimento di formazione e varianti del Piano di assetto del territorio intercomunale (PATI): <i>“1. Il piano di assetto del territorio intercomunale (PATI) è lo strumento di pianificazione finalizzato al coordinamento fra più comuni e può disciplinare in tutto o in parte il territorio dei comuni interessati o affrontare singoli tematismi. La necessità del coordinamento può essere stabilita dai comuni interessati e dal PTCP o dal PTRC a seconda che l'intercomunalità riguardi una o più province.</i></p> <p><i>2. Il coordinamento di cui al comma 1 ha per oggetto:</i></p> <p><i>a) ambiti intercomunalmente omogenei per caratteristiche insediativo-strutturali, geomorfologiche, storico-culturali, ambientali e paesaggistiche;</i></p> <p><i>b) previsioni la cui incidenza territoriale sia da riferire ad un ambito più esteso di quello comunale.</i></p> <p><i>3. Il PATI ha i medesimi contenuti ed effetti del PAT rispetto al quale:</i></p>

	<p>a) coordina le scelte strategiche di rilevanza sovracomunale, in funzione delle specifiche vocazioni territoriali;</p> <p>b) dispone una disciplina urbanistica o edilizia unitaria per ambiti intercomunali omogenei;</p> <p>c) definisce un'equa ripartizione dei vantaggi e degli oneri tra i comuni interessati mediante convenzione.</p> <p>4. Il PATI, costituito dai medesimi elaborati di cui all'articolo 13, è adottato dai comuni interessati con la procedura di cui all'articolo 15, comma 2 e seguenti, sulla base di un documento preliminare predisposto e concertato tra gli stessi comuni. Qualora i comuni ricadano nel territorio di più province, alla procedura concertata partecipano le province interessate e la Regione ed è necessario ai fini dell'approvazione anche il loro consenso. In tal caso il piano si intende approvato ed è ratificato da ciascuna provincia competente per territorio.</p> <p>5. Le varianti al PATI sono adottate e approvate con le procedure di cui all'articolo 15, comma 2 e seguenti. Qualora le varianti riguardino il territorio di un solo comune e non incidano sui contenuti intercomunali del piano, ovvero si rendano necessarie ai soli fini dell'adeguamento alle prescrizioni del PTRC o del PTCP, possono essere approvate anche con le procedure previste all'articolo 14.</p> <p>6. Il piano ha validità a tempo indeterminato e diviene efficace quindici giorni dopo la pubblicazione del provvedimento di approvazione nel BUR da effettuarsi a cura di ciascuna provincia competente per territorio.”</p>
Regione Valle d'Aosta	<p>Legge regionale n. 11/1998</p> <p>Nessun riferimento alla pianificazione urbanistica intercomunale.</p>

### 3 La nuova forma di piano

#### 3.1 Il percorso verso il “nuovo piano”

Il primo tentativo dell'INU di riforma urbanistica fu fatto nella prima metà degli anni sessanta. All'epoca si arrivò vicino all'approvazione in parlamento, ma alcune errori di valutazione sulle misure di contrasto alla rendita urbana né fecero bloccare definitivamente l'iter parlamentare.

Da allora, ancora oggi, in seguito a diverse proposte di riforma, non solo generale ma anche parziale, non si è riusciti a emanare una legge quadro nazionale, infatti è ancora in vigore la legge 1150/1942.

In pratica, dall'inizio degli anni sessanta a oggi, quindi da oltre cinquant'anni, il dibattito sulla riforma urbanistica risulta essere ancora in corso; si sono succeduti tanti disegni di legge e proposte di legge in parlamento<sup>92</sup>, ma nessuno ha concluso l'iter ed è diventato legge dello Stato. L'ultimo, in ordine di tempo, è la proposta di legge n. 3379, d'iniziativa dei deputati Lupi, Bonciani, Ghiglia, Gibiino, Iannarilli, Tommaso Foti e Vella, presentato l'8 aprile 2010 è stato assegnato alla “Commissione VIII Ambiente”, discusso l'ultima volta il 29 luglio 2010 e da allora sembra essersi bloccato, come i precedenti, il suo iter parlamentare.

---

<sup>92</sup> Alcuni sono: la pdl n. 103 nella XV Legislatura, d'iniziativa dei deputati Lupi, Stradella, Paroli e Verro, presentata il 28 aprile 2006; la pdl n. 2319 nella XV Legislatura, d'iniziativa dei deputati Mariani, Fassino, Sereni, Quartiani, Albonetti, Bellanova, Benvenuto, Brandolini, Burchiellaro, Burtone, Ceccuzzi, Chianale, Codurelli, Cordoni, De Brasi, Fasciani, Fedi, Filippeschi, Franci, Frigato, Froner, Galeazzi, Ghizzoni, Giovanelli, Grassi, Intrieri, Lenzi, Lomaglio, Longhi, Lovelli, Marantelli, Marcenaro, Marchi, Margiotta, Martella, Miglioli, Misiani, Motta, Nannicini, Pedulli, Picano, Pinotti, Samperi, Schirru, Strizzolo, Vannucci, Velo, Ventura e Zucchi, presentata il 2 marzo 2007; il ddl n. 1652 nella XV Legislatura, d'iniziativa del senatore Piglionica presentato il 19 giugno 2007; il ddl n. 1691 nella XV Legislatura, d'iniziativa dei senatori Ronchi, Ferrante, Bruno, Mongiello, Scarpetti e Molinari e presentato il 5 luglio 2007.

Per fortuna, gli sforzi fatti dall'Istituto Nazionale di Urbanistica non sono caduti nel vuoto, in quanto, molte Regioni hanno recepito le indicazioni contenute nelle proposte di riforma e le hanno inserite nelle loro leggi regionali sul governo del territorio.

A questo punto si può affermare che il processo riformatore in campo urbanistico si concentra intorno alle leggi regionali e si sofferma, principalmente, sui seguenti punti:

- articolazione del piano urbanistico comunale nelle tre componenti fondamentali: piano strutturale, piano operativo e regolamento urbanistico edilizio;
- flessibilità degli strumenti urbanistici alle mutevoli condizioni sociali, economiche, ambientali e insediative del territorio e della popolazione;
- aumento dei rapporti con gli attori privati del territorio;
- accelerazione e snellimento delle procedure di adozione e di approvazione dei piani.

Nel 1995 l'INU, nel corso del suo XXI congresso nazionale tenutosi a Bologna, ripropone con forza l'esigenza di una riforma complessiva della legge urbanistica nazionale. L'istituto, al termine del congresso, presenta una "Proposta di Legge Generale per la pianificazione urbanistica" che affronta i principali temi disciplinari sui quali è in atto, ormai da anni, un dibattito: gli strumenti della pianificazione ed i relativi livelli di competenza, i contenuti evolutivi della disciplina, il meccanismo con cui la pianificazione e l'attuazione si misurano con il regime immobiliare.

Quella presentata è una vera e propria proposta di legge che ha l'obiettivo di sostituire la legge del 1942.

Tra le novità introdotte nella proposta di riforma del 1995, quella che maggiormente mi interessa è lo "sdoppiamento" del piano urbanistico al



livello comunale in una parte strutturale, nella quale si danno le linee di sviluppo del territorio ma non in maniera prescrittiva, e una seconda parte operativa, di carattere conformativo e prescrittivo; a questi due elementi si affianca il regolamento urbanistico ed edilizio in cui si vanno a disciplinare gli interventi possibili.

Come ho precedentemente accennato, né la proposta di riforma del 1960, né la proposta di riforma del 1995 hanno portato alla sostituzione della legge 1150/1942, ma, bisogna dargli atto, che hanno dato avvio a un dibattito, ancora vivo, sulla necessità di modifica della legge nazionale urbanistica, hanno avviato un processo di progressiva modifica e di parziale integrazione di alcuni articoli della 1150, infine hanno avuto una forte influenza sulla redazione delle leggi regionali sul governo del territorio, facendo introdurre, nella quasi complessità di quest'ultime, la distinzione del piano urbanistico comunale in una parte strutturale e una parte operativa, il principio di flessibilità, il principio di sussidiarietà e il principio della partecipazione.

Le profonde e rapide trasformazioni che hanno interessato tutto il territorio italiano, la necessità di diffondere e far assimilare definitivamente la nuova forma di piano e la necessità di superare le ultime resistenze per la totale affermazione della riforma proposta nel 1995 hanno indotto l'Istituto Nazionale di Urbanistica a incentrare il XXVI Congresso Nazionale intorno al tema del Nuovo Piano. In questo congresso, tenutosi ad Ancona il 17-18-19 aprile 2008, sono stati ribaditi i caratteri fondamentali degli strumenti del piano, in quanto se da un lato diverse Regioni hanno sviluppato leggi innovative che hanno cambiato positivamente la qualità e l'efficacia della pianificazione, dall'altro lato permangono situazioni di ambiguità, nelle quali la dimensione strutturale è ancora condizionata dal vecchio modello regolativo e qualche Regione, molto poche, non ha ancora prodotto nessuna riforma significativa.

### 3.2 Il piano a “doppia gittata”

A partire dall'inizio degli anni novanta, vista la persistente crisi dell'urbanistica che continua ancora oggi, furono introdotti, oltre i piani urbanistici, altri strumenti per il governo del territorio<sup>93</sup> che, *“di fronte alla difficoltà di risolvere la sfasatura fra piani urbanistici e mutamenti sociali”*<sup>94</sup> dovevano essere *“più agili, meno complessi, meno conflittuali, più semplici da attuare. Anzi in una prima fase, ... si attribuisce formalmente ai programmi il potere di variare direttamente e senza verifica il piano urbanistico”*<sup>95</sup>.

I nuovi strumenti introdotti, ancora oggi utilizzati, si concentrano maggiormente sulla trasformazione urbana, e risultano essere utili solo se inseriti in una strategia generale che può essere garantita solo dai piani urbanistici.

Un altro filone della cultura urbanistica di quei tempi, più vicino all'Istituto Nazionale di Urbanistica, per risolvere i problemi e le contraddizioni presenti nella disciplina urbanistica, si concentrò maggiormente sulla riforma del piano urbanistico tradizionale, proponendo un'articolazione del piano in componenti che avessero anche una validità temporale differente<sup>96</sup>.

La linea dell'INU viene confermata e rafforzata nel suo XXVI Congresso nazionale, in cui il presidente Federico Oliva nella sua relazione afferma: *“Affrontare le problematiche della città e del territorio in termini di piano è dunque la prospettiva che l'INU intende riconfermare per il futuro, sapendo però che non si può*

---

<sup>93</sup> Alcuni esempi sono: il Programma Integrato di Interventi, Programma di Recupero Urbano, Programma di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio.

<sup>94</sup> Dal Piaz A., Aprea I., I tempi della pianificazione urbanistico - territoriale, Loffredo Editore, Napoli 2010.

<sup>95</sup> Vedi precedente.

<sup>96</sup> Questa impostazione del piano era già stata sperimentata in altre “esperienze pilota” (la principale è sicuramente il Piano per la città storica di Venezia redatto dal prof. Edoardo Salzano) dalle quali fu ispirata.

*prescindere dall'efficacia del piano stesso, cioè dalla sua capacità di tradurre gli obiettivi in risultati e dalla sua qualità, cioè dalla capacità di rispondere in modo adeguato alle problematiche attuali della città e del territorio.”<sup>97</sup>*

Il piano urbanistico comunale suggerito dalla proposta di riforma urbanistica del XXI Congresso dell'INU nel 1995, adottato nella maggior parte delle leggi regionali sul governo del territorio<sup>98</sup> e riproposto come tema principale nel XXVI Congresso dell'INU nel 2008 è articolato in tre componenti fondamentali: una parte strutturale, una parte operativa e, infine, il regolamento urbanistico ed edilizio.

Il nuovo piano, a distanza di oltre quindici anni dalla sua proposta, ancora non è stato recepito né da buona parte dei progettisti, né da parte dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche competenti per la redazione dei piani urbanistici.

Vista la panoramica generale, non risulterà difficile intuire il rapporto dei piccoli comuni con la nuova forma di piano. Nelle piccole realtà municipali, purtroppo solo in rarissimi casi è stato recepito che il piano urbanistico deve essere elaborato in maniera diversa, ma soprattutto gestito in maniera diversa. Quindi, in questi casi, risulta fondamentale la capacità del tecnico incaricato di trasmettere le novità e di farle accettare agli amministratori locali ancora molto legati alla vecchia forma di piano con la quale era più facile poter accontentare le richieste dei propri sostenitori politici, spesso legate alle rendite immobiliari, e quindi alla speculazione edilizia, anche abusiva.

---

<sup>97</sup> Oliva F., Relazione del Presidente al XXVI Congresso INU, Bologna 2008.

<sup>98</sup> La Carta costituzionale ha attribuito la competenze, in materia di governo del territorio (prima della riforma del Titolo V la competenza era in materia urbanistica), agli enti regionali che negli anni hanno emanato le proprie leggi regionali. Le regioni che hanno fatto proprio la proposta di piano urbanistico suggerita dall'INU sono, ad esempio: la Toscana, l'Emilia Romagna, l'Umbria, il Lazio, la Basilicata, la Calabria e la Campania.

### 3.2.1 Il piano strutturale

Le prime due cose da precisare sul piano strutturale riguardano: la valenza a tempo indeterminato e il carattere esclusivamente di indirizzo e non prescrittivo.

Il carattere non prescrittivo del piano strutturale *“deve valere per le nuove previsioni relative al sistema insediativo, ma anche per quelle relative alle nuove infrastrutture, ai nuovi servizi e, in generale, a tutte le trasformazioni che saranno invece disciplinate in modo prescrittivo e conformativo dal piano operativo.”*<sup>99</sup>

Nel piano, basandosi principalmente su conoscenze valutazioni prese dalla pianificazione territoriale sovraordinata, si vanno a individuare le parti del territorio che non possono essere soggette a trasformazioni o possono essere interessate da trasformazioni parziali del territorio. Un esempio potrebbe essere la delimitazione delle aree affette da pericolosità di frana molto alta o alta individuate nel piano dell'Autorità di Bacino e che devono essere riportate all'interno del piano strutturale come ambiti esclusi da trasformazioni insediative e, in alcuni casi, agronomiche. Questa è una scelta che non può essere considerata temporanea, ma deve restare valida per sempre.

Allo stesso modo, vengono individuati degli orientamenti di sviluppo che riguardano degli assunti teorici che nel momento della redazione del piano risultano essere oggettivamente condivisi e, in particolar modo, mi riferisco: alla salvaguardia della biodiversità, alla conservazione dei territori di maggior pregio storico e alla valorizzazione delle emergenze territoriali.

Altre forme di intervento che vanno definite all'interno del piano strutturale sono sicuramente quelle che riguardano: la politica della casa definendo, a esempio, le aree in cui localizzare l'edilizia sociale; il risparmio energetico

---

<sup>99</sup> Oliva F., Relazione del Presidente al XXVI Congresso INU, Bologna 2008.

tramite la previsione di premialità per quelle nuove costruzioni o ristrutturazione che rispettano determinati parametri di sostenibilità edilizia; il consumo di suolo cercando di evitare al massimo la costruzione di nuovi edifici residenziali su suoli naturali; la mobilità individuando delle aree pedonali e cercando di favorire il flusso del traffico lungo le strade esterne alle aree maggiormente edificate.

Le forme di intervento nelle quali stabilire le invarianti possono essere organizzate secondo tre sistemi: il sistema insediativo, il sistema ambientale e il sistema infrastrutturale.

Quindi all'interno della parte strutturale del piano urbanistico si va a disciplinare non solo la tutela del territorio, ma anche le scelte relative alle principali trasformazioni del territorio che si ritengono indispensabili per la strutturazione del nuovo assetto urbano immaginato.

Il piano strutturale è anche indicato, proprio per il fatto che non ha una scadenza determinata, come componente a lungo termine che potrà essere modificata o sostituita fino a quando non ci saranno cambiamenti sostanziali negli equilibri del territorio pianificato.

### 3.2.2 Il piano operativo

Come per il piano strutturale, anche per il piano operativo è necessario chiarire due aspetti molto importanti. Prima di ogni altra cosa bisogna dire che la parte operativa, a differenza di quella strutturale, ha una validità temporanea determinata che, per la maggior parte delle Regioni, è di cinque anni; infatti questa è la componente a breve termine del piano che è anche denominata “piano del sindaco” proprio per il fatto che la sua validità corrisponde alla durata della carica elettiva del sindaco. L'altro elemento da mettere in chiaro, che potrebbe sembrare una cosa ovvia, è che tutte le

disposizioni previste devono essere compatibili con le previsioni del piano strutturale.

La componente operativa *“riguarda sostanzialmente le trasformazioni non soltanto ammissibili, ma anche opportune o addirittura necessarie nel breve termine, essa disciplinerà gli interventi urbanizzativi ed edilizi da progettare e realizzare nell’arco del quinquennio”*<sup>100</sup>.

Fondamentale per una buona efficacia del piano operativo è la scelta, da parte degli amministratori ben guidati dai progettisti, delle aree, precedentemente individuate dal piano strutturale, in cui avviare gli interventi e far scattare gli indici di fabbricabilità. Tali interventi devono essere congruenti alle strategie e alle aspettative dei soggetti attivi del territorio e di tutta la popolazione, per poter avere una migliore qualità della vita, la celerità e l’efficienza delle pratiche da realizzare.

Nella scelta degli interventi da realizzare è indispensabile non dimenticare il ruolo fondamentale della pianificazione urbanistica operativa nella costruzione della città pubblica e nel controllo e nella redistribuzione della rendita.

Fondamentale per una buona riuscita del piano operativo è la disponibilità di finanziamenti pubblici e, dal punto di vista dei privati, la convenienza a investire alle condizioni del piano, quindi il rapporto pubblico/privato nella realizzazione e nella gestione della città pubblica (in particolar modo per la realizzazione degli standard urbanistici obbligatori per legge) e nell’attuazione delle previsioni di piano.

A questo punto, vista la necessità di dotare i centri abitati di nuovi servizi pubblici di maggiore qualità e il costante coinvolgimento dei privati nella loro realizzazione, risulta imprescindibile dalla componente operativa la durata temporale limitata che a differenza dei tempi lunghi, permette una

---

<sup>100</sup> Dal Piaz A., Aprea I., I tempi della pianificazione urbanistico - territoriale, Loffredo Editore, Napoli 2010.

verifica, un aggiornamento o una rielaborazione delle previsioni del piano operativo.

### 3.3 La differenza tra il piano strutturale comunale e il piano strategico

In non poche occasioni capita di leggere dichiarazioni di sindaci, consiglieri regionali e, purtroppo, di tecnici in cui si evince una certa difficoltà nel definire il piano strategico e una diffusa confusione di quest'ultimo con la componente strutturale della nuova forma di piano o addirittura con l'intero piano regolatore comunale.

Al riguardo, Giuseppe Campos Venuti afferma: *“Una pianificazione di contenuto strutturale, cioè uno strumento di governo del territorio con valore giuridico, non va confuso con il Piano strategico, cioè con uno strumento politico, i cui contenuti sono insieme economici, sociali, culturali, finanziari, che oggi in Italia non ha una formulazione istituzionale riconosciuta”*<sup>101</sup>.

Quindi il Piano strategico può essere considerato come un vero e proprio piano di indirizzi politici che, a differenza del piano strutturale, non è previsto, in maniera obbligatoria, da nessuna legge, né nazionale e né regionale.

Comunque bisogna sottolineare che la cultura del piano strategico è ormai diffusa e riconosciuta in tutta l'Europa e lo strumento può essere utile a individuare le linee di sviluppo e le politiche di promozione che un territorio dovrebbe seguire.

Un ulteriore questione da mettere in evidenza è che, sempre in più casi, il piano strutturale assume una valenza strategica in quanto, vista la competizione territoriale in cui si trovano tutti i Comuni, anche nel piano istituzionale devono necessariamente essere affrontati i temi del coinvolgimento dei finanziamenti e delle risorse dei soggetti privati. Le

---

<sup>101</sup> Oliva F. (a cura di), *Giuseppe Campos Venuti – Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Editori Laterza, Bari 2010.



decisioni vengono prese attraverso complesse interazioni e accordi di scambio che coinvolgono attori pubblici e attori privati; queste forme di interazione non appartengono più solamente alla pianificazione strategica, ma investono tutti gli strumenti di governo del territorio impostati secondo il nuovo piano.

Occorre costruire un'immagine complessiva del territorio che integri gli interventi già programmati con quelli da prevedere in modo da avere uno sviluppo del territorio coerente con quello che già esiste.

Così la componente a lungo termine della nuova forma di piano assume alcuni caratteri propri della pianificazione strategica che, inseriti in uno strumento di governo del territorio istituzionalizzato, hanno molte più probabilità di essere attuati e non di rimanere sulla carta come spesso accade alle prospettive di sviluppo contenute nei piani strategici.

Ribadendo che il piano strutturale e il piano strategico sono due strumenti completamente distinti, non bisogna dimenticare che entrambi vanno verso un'applicazione su un territorio che va oltre i limiti amministrativi, in quanto sempre più, viste le crescenti interdipendenze intercomunali, diviene fondamentale integrare e concertare le prospettive di sviluppo con i comuni contermini.

## CAPITOLO IV

*“La vera sostenibilità si ha quando un villaggio riesce a sopravvivere nel suo ecosistema per mille anni”*

Jonathan Rose, uno dei primi costruttori e pianificatori verdi degli Stati Uniti.

*“Al consolidamento dell'innovazione riformista, è però indispensabile aggiungere un aspetto sottovalutato dalle leggi regionali approvate; mi riferisco alla necessità di una pianificazione strutturale intercomunale, da realizzare attraverso Associazioni comprensoriali di Comuni, capaci di investire gran parte del territorio provinciale. E ciò per l'assoluta interdipendenza ormai raggiunto dai Comuni contermini per l'assetto territoriale, ma anche per rendere possibile l'applicazione delle politiche di settore relative alle tematiche trasversali, dalle infrastrutture all'ambiente, fino alle abitazioni sociali”*

Giuseppe Campos Venuti, Presidente onorario dell'INU.

*“Bisognerebbe pensare al territorio non preoccupandosi di proteggere la terra dei nostri padri, ma di tutelare la terra dei nostri figli”*

Roberto Benigni, regista e attore.

## 1. La componente strutturale e la sua applicazione intercomunale

### 1.1 Il piano strutturale intercomunale

Dalla lettura dei capitoli precedenti risulta a questo punto evidente: l'evoluzione, negli ultimi cinquant'anni, dell'urbanizzazione del territorio italiano dal punto di vista delle aree marginali; il concetto di piccolo Comune, il suo ruolo nell'assetto territoriale e la sua trattazione nella legislazione nazionale; la necessità di un approccio per sistemi locali allo studio e alla pianificazione del territorio, soprattutto nelle aree dove sono più forti ed evidenti le interdipendenze tra centri abitati di municipalità diverse; il ruolo storico dell'associazionismo comunale e la necessità di superare la gestione del governo del territorio, su base intercomunale, da poliarchie; l'affermazione della nuova forma di piano in seguito alla proposta di riforma da parte dell'Inu nel Congresso di Bologna, intitolato "La nuova legge urbanistica: i principi, le regole", tenutosi nel 1995 e la sua riproposizione, aggiornata su diversi temi<sup>102</sup>, nel Congresso di Ancona, intitolato proprio "Il nuovo piano", tenutosi nel 2008.

Il caos prodotto dalla diffusione incontrollata dell'edificato<sup>103</sup>, la diversità e la quantità di relazioni esistenti tra i vari centri abitati non permettono un'individuazione oggettiva e univoca della dimensione intercomunale ottimale per affrontare tutte le tematiche e le questioni contenute nella pianificazione e nella gestione del territorio. E' necessario, di volta in volta

---

<sup>102</sup> I principali temi affrontati sono: la fiscalità urbanistica, le dotazioni territoriali tra cui si inserisce il social housing, i meccanismi attuativi, la prospettiva di piani strutturali su base associativa intercomunale, le relazioni trasversali con alcune politiche di settore.

<sup>103</sup> Come si evince dal primo capitolo, il territorio italiano, negli ultimi venti anni, è stato totalmente trasformato non da nuovi e grandi quartieri, come negli anni precedenti, ma dalla diffusione di case sparse, di elementi edilizi solitati che si ammassano l'uno sull'altro: villette, palazzine, garage, piccoli opifici e centri commerciali.

individuando e studiando le relazioni fisiche e sociali esistenti, stabilire quale potrebbe essere l'area interessata. Pertanto risulta evidente che bisogna confrontarsi con dei limiti a geometria variabile che, in base alle diverse situazioni, siano in grado di adeguarsi alle varie esigenze degli amministratori e dei tecnici.

Per quanto riguarda i piccoli comuni, affinché possano superare i limiti cognitivi e la marginalità in cui - la maggior parte di essi - si trovano, devono imparare e prendere coscienza che è indispensabile "fare rete" con le piccole municipalità limitrofe. Quindi andare oltre i confini che in molti casi sono dei limiti puramente burocratici e costituiscono un intoppo alle potenzialità di sviluppo dell'area interessata.

Che cosa significa "fare rete"? Significa andare oltre la frammentazione sociale e fisica del territorio per innescare dei processi di sviluppo *"supportati dalle capacità di investimento, quindi dell'attitudine a esporsi a dei rischi, della popolazione residente. Il modello di sviluppo a cui si fa riferimento si fonda sulla capacità di creare relazioni più forti tra gli attori del territorio. Un modello di sviluppo capace di creare delle reti così forti da andare oltre la frammentazione fisica e sociale del territorio."*<sup>104</sup>

Oggi, a differenza di qualche anno fa, quando si parla di piano di area vasta non ci si riferisce più ai soli livelli regionale e provinciale, ma si fa riferimento anche alla pianificazione di livello comunale che riguarda più municipalità<sup>105</sup>. Al riguardo Pier Carlo Palermo scrive: *"l'area vasta non si identifica necessariamente con la geografia istituzionale. Bisogna distinguere e trattare in*

---

<sup>104</sup> Boeri S., L'anticità, Editori Laterza, Bari 2011.

<sup>105</sup> Questa nuova concettualizzazione di area vasta emerge in maniera chiara dalla lettura delle relazioni del Congresso nazionale dell'INU di Ancona, a cui ho fatto più volte riferimento.

*modo mirato i temi che assumono un interesse strategico in un senso effettivamente multiscalare*<sup>106</sup>.

Tenuto conto di tutto ciò, reputo necessario il raggiungimento di livelli di adeguatezza dimensionale da parte dei piccoli Comuni, che possono essere catalogati in sistemi locali<sup>107</sup>, per la redazione di piani urbanistici comunali. A riguardo la mia proposta è di redigere in maniera associata, quindi a livello intercomunale, la componente strutturale dei piani comunali.

Attualmente, come descritto nei capitoli precedenti, si sta tentando di andare verso questa strada, ma l'attuale azione legislativa del governo centrale è spinta dalle esigenze politiche del momento e da una forte crisi economica internazionale che obbliga il taglio di risorse agli enti locali e per questo motivo, viste le ultime manovre economiche, i piccoli Comuni e gli enti locali in genere hanno enormi difficoltà nell'esercizio dei servizi e nella gestione delle funzioni.

L'introduzione dell'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali comunali, tra cui ricade anche la pianificazione urbanistica, va nella direzione giusta, ma con degli intenti che potrebbero portare a un'eccessiva semplificazione della questione, in particolar modo per il governo del territorio a scala comunale.

Un esempio di semplificazione e di sottovalutazione della componente strutturale dei piani comunali per i piccoli Comuni è l'approccio della Regione Campania verso questo tema. Infatti, nel "Regolamento in attuazione dell'art. 43 bis della legge regionale 16/2004 recante 'Norme sul governo del territorio'" si prevede che la componente strutturale dei piani per i Comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti *"coincide con il*

---

<sup>106</sup> Palermo P. C., I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo, Donzelli Editore, Roma 2009.

<sup>107</sup> Vedi paragrafo 3.4 – Forme di relazioni territoriali del Capitolo II.

*piano strutturale del PTCP*<sup>108</sup>. Con questa previsione, molto recente e ancora non applicabile perché nessun ente provinciale campano ha approvato il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, comporterà sicuramente ulteriore confusione negli amministratori e nei tecnici dei piccoli Comuni, impedirà una aggregazione di enti comunali proposta dal basso e rispondente alle esigenze del territorio, infine, vista la scala metrica a cui si disegna il piano provinciale, creerà grosse difficoltà nel discretizzare le delimitazioni del PTCP alla dimensione comunale. Posso tranquillamente affermare che non è assolutamente questa la strada da percorrere.

Le nuove linee di tendenza della stretta verso gli enti locali, porta inesorabilmente i piccoli Comuni ad avere una visione intercomunale per la gestione delle funzioni e dei servizi. Le ultime norme che vorrebbero incidere sui costi generati dal mondo delle autonomie locali e che si sono succedute in modo disordinato e contraddittorio, invece di lavorare per evitare sovrapposizioni e duplicazioni e per allargare la visione territoriale degli enti, hanno portato una duplicazione delle forme associative che riguardano i comuni al di sotto e al di sopra dei 1000 abitanti e hanno individuato funzioni soggette ad obbligo associativo che di fatto mascherano vere e proprie fusioni forzose dei comuni.

Per quanto concerne la pianificazione urbanistica, compresa tra le funzioni da gestire in maniera associata, i Comuni hanno necessità di discretizzare le reti previste dai piani sovraordinati e vista la strutturazione del territorio, sempre maggiormente caratterizzata da interconnessioni fisiche e sociali, devono farlo con un approccio di tipo intercomunale, almeno per quanto riguarda la componente strutturale.

---

<sup>108</sup> Comma 5, art. 9 del “Regolamento in attuazione dell’art. 43 bis della legge regionale 16/2004” approvato con delibera di giunta regionale n. 214 del 24/05/2011.

### 1.1.1 La rete insediativa

In buona parte dei piani urbanistici comunali, e non solo, l'obiettivo principale della pianificazione del sistema insediativo è il conseguimento della sostenibilità territoriale, della crescita insediativa attraverso azioni che riguardano: l'orientamento della localizzazione delle espansioni insediative verso zone a maggiore compatibilità ambientale; il contenimento del consumo di suolo delle espansioni insediative; il recupero del patrimonio edilizio e insediativo non utilizzato; il conseguimento di forme compatte delle aree urbane; infine, un'equilibrata distribuzione, nell'area di studio, delle attrezzature e dei servizi pubblici.

Per quanto concerne i piccoli Comuni, in particolar modo quelli situati nelle aree marginali del Paese e in declino demografico, l'attenzione andrebbe concentrata principalmente sulla rioccupazione dell'immenso patrimonio edilizio residenziale non utilizzato.

A differenza di come si è fatto in passato, prevedendo l'edificazione di nuovi alloggi senza averne necessità, bisognerebbe proporre delle misure di incentivo per la ristrutturazione e la rioccupazione delle abitazioni vuote presenti sul territorio comunale.

Invece, per quanto riguarda i piccoli Comuni che gravitano intorno ad un comune centroeuropeo<sup>109</sup> e presentano un'intensità dei fenomeni urbani, che varia in funzione della distanza dal centro (maggiore è la distanza e minore è l'intensità del fenomeno urbano); dove c'è una maggiore richiesta di nuove costruzioni edilizie e, vista la necessità di massimizzare l'accessibilità, si assiste al fatto che l'attrazione della strada prevale su quella del centro urbano, quindi si sono formati, nella maggior parte dei casi, aggregati edilizi a sé stanti. Tutto ciò ha spesso portato a fenomeni di sfrangiamento e

---

<sup>109</sup> In particolar modo se si tratta di un'area metropolitana.



frammentazione insediativa, con conseguenti aumenti del consumo di suolo.

L'elaborazione della componente strutturale del piano urbanistico comunale su base intercomunale potrebbe favorire una gestione corretta del rapporto tra le espansioni dell'edificato ed il contesto in cui esse si inseriscono tramite una corretta individuazione, dislocata in maniera omogenea tra tutti i piccoli Comuni interessati, delle aree da densificare e delle aree dove prevedere nuovi insediamenti edilizi, in modo da evitare che in alcuni Comuni vi siano maggiori previsioni di aumento insediativo e una conseguente crescita edificatoria meno compatta<sup>110</sup>.

Dal mio punto di vista, la regolamentazione del sistema insediativo, su scala intercomunale e all'interno della componente a lungo termine del piano urbanistico comunale, è indispensabile soprattutto per la distribuzione nell'area di interesse delle attrezzature territoriali che in molti casi, con enorme spreco di risorse finanziarie pubbliche che in questo particolare momento scarseggiano sempre più, vengono localizzate in due paesi limitrofi senza avere il necessario bacino d'utenza e, quindi, senza poter funzionare in maniera adeguata.

Il sistema di sviluppo e di crescita integrato degli insediamenti e della loro riqualificazione, dell'ubicazione dei servizi su base intercomunale potrebbe indirizzare l'area pianificata verso una strada caratterizzata da una maggiore efficienza ed efficacia del piano e una maggiore qualità urbana e territoriale.

Molto probabilmente, vista la stretta economica che sta interessando tutti i settori pubblici, in un futuro molto prossimo sarà necessario intervenire anche sulla quantità di standard urbanistici previsti, in quanto gli enti e tutte le istituzioni pubbliche non avranno più le disponibilità finanziarie per prevederne di nuovi o per garantire un'adeguata gestione. Un

---

<sup>110</sup> Come dimostrato da alcuni studi condotti dal Politecnico di Milano sull'area metropolitana lombarda.

esemplificazione che potrebbe rappresentare bene questo problema è la presenza della scuola pubblica primaria in tutti i piccoli Comuni. Già oggi, non in tutte le realtà municipali di piccola dimensione è presente una struttura in cui sia ubicata un asilo pubblico o una scuola primaria e per i motivi sovra esposti la situazione è destinata a peggiorare. Quindi prima che vaste aree del territorio nazionale restino senza un presidio scolastico, bisogna fare di necessità virtù e affrontare precocemente questo problema anche tramite il governo del territorio con un'adeguata e diffusa distribuzione degli standard urbanistici sull'area intercomunale interessata.

### 1.1.2. La rete infrastrutturale

All'interno della rete infrastrutturale reputo necessario, almeno nell'ottica in cui sto affrontando il tema, affrontare principalmente i temi riguardanti: il sistema viario locale, il sistema di distribuzione idrica e il sistema fognario.

Il sistema viario locale, come argomentato nel primo capitolo, ha avuto un ruolo cardine per lo sviluppo delle aree del nord-est Italia. La fittissima rete di collegamenti locali, grazie anche all'ottima manutenzione, ha permesso a questa zona d'Italia di resistere meglio al declino delle aree marginali che si è avuto nel resto del paese. Al contrario, nel Meridione, da sempre caratterizzato da grossi latifondi, si è sempre puntato al collegamento efficiente delle città, relegando in una situazione ancor più marginale i piccoli Comuni che, a partire dagli anni cinquanta fino a oggi, hanno avuto grosse difficoltà a collegarsi sia tra di loro, sia con i comuni di maggiori dimensioni.

Questo dimostra quanto sia importante per un territorio avere una rete capillare e ben mantenuta di infrastrutture viarie.

Affrontare il tema del sistema viario in un piano strutturale su base intercomunale permette, dove le situazioni risultano essere di grossa marginalità, di individuare, adeguare e mantenere adeguatamente e sinergicamente le strade di collegamento locale che, a causa dei grossi problemi di bilancio dei piccoli Comuni, difficilmente si potrebbero potenziare.

Per quanto riguarda i piccoli Comuni che si trovano in aree maggiormente densificate e fortemente caratterizzate dalla presenza di traffico, la trattazione su base intercomunale della pianificazione viaria potrebbe, senza dubbio, facilitare: un'approfondita analisi del traffico e più complessivamente della mobilità nei territori interessati; l'individuazione di percorsi alternativi o l'organizzazione di un sistema di trasporto pubblico locale capace di essere efficiente e sostenibile finanziariamente, infine di far diminuire il flusso delle singole autovetture private.

Da prendere in seria considerazione, in una redazione della componente strutturale di un piano urbanistico su scala intercomunale, è la viabilità pedonale e ciclabile che, in questo particolare periodo storico di crisi economica e ambientale, vanno promosse più che mai.

Inoltre, si potrebbe prevedere la costituzione di un tavolo di lavoro per l'analisi e il coordinamento di azioni tra i Comuni interessati, al fine di avere un decisore comune per le scelte immediate.

Per quanto riguarda la rete di distribuzione dell'acqua e della rete fognaria, credo sia necessario non sottovalutarne la trattazione, in quanto molti piccoli Comuni delle aree marginali<sup>111</sup> sono caratterizzati da grosse carenze sulla diffusione nel proprio territorio comunale delle suddette infrastrutture

---

<sup>111</sup> In particolar modo nell'Italia meridionale.

primarie<sup>112</sup>, necessitano di progetti di adeguamento delle reti e dei sistemi di depurazione degli scarichi sia civili che industriali.

Tutto ciò, come per le previsioni e gli interventi precedenti, non possono essere previsti, realizzati e gestiti adeguatamente dai singoli piccoli comuni, ma è necessario, per chiari motivi finanziari e cognitivi, l'approccio intercomunale.

### 1.1.3 La rete ambientale

L'ultimo secolo della lunga storia dell'umanità è stato caratterizzato da notevoli invenzioni e scoperte che hanno migliorato molto la qualità della vita, sia nelle grandi città che nei piccoli Comuni delle aree marginali, e reso ogni singolo gesto della quotidianità molto più semplice e scontato. Ormai si è persa la percezione di quanta energia e di quante risorse si consumano, in molti casi si sprecano, per facilitarci la quotidianità e avere tutto a portata di mano.

Ovviamente è più comodo guardare solo i risvolti positivi in termini di progresso e avanzamento delle conoscenze, mentre si tralasciano tutte le problematiche che un uso indiscriminato delle tecnologie e uno stile di vita spensierato può causare.

Le principali ripercussioni di tutto ciò si hanno sull'ambiente naturale e sul funzionamento di tutti i suoi sotto sistemi: acqua, aria e suolo.

Il tema della salvaguardia e del ripristino dei collegamenti naturali ha delle ripercussioni non solo locali, ma planetarie e necessita una coniugazione tra *“imperativi globali ed esigenze locali proponendo un processo di territorializzazione dello*

---

<sup>112</sup> Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Atlante nazionale del territorio rurale – Nuove geografie per le politiche di sviluppo rurale, 2009.

*sviluppo sostenibile, che punti a declinare insieme gli interessi dello sviluppo e le priorità della sostenibilità”.*<sup>113</sup>

Oggi le amministrazioni pubbliche, viste le gravi conseguenze ambientali della corsa alla “crescita” senza limiti, stanno dimostrando di avere una crescente attenzione e maggiore sensibilità verso il tema degli impatti ambientali delle politiche pubbliche, verso il tema della mitigazione degli impatti e verso il tema della conservazione, della riqualificazione e della ristrutturazione delle reti ambientali.

Un approccio alla pianificazione urbanistica che sia attento all’aspetto ambientale non sottovaluta le possibili interferenze tra gli aspetti naturali e quelli antropici che comportano problematiche connesse alla sostenibilità dell’urbanizzazione, del controllo dell’utilizzo del suolo e della conseguente frammentazione territoriale.

Quest’ultima ha come prima conseguenza l’isolamento degli ambienti naturali con importanti ricadute sul livello di biodiversità che è alla base della sopravvivenza degli ecosistemi.

La ristrutturazione delle reti ecologiche si basa sulla salvaguardia dei sottosistemi dell’acqua, dell’aria e del suolo e della chiusura dei loro cicli.

*“I sistemi reticolari funzionali alla continuità ambientale possono essere pensati e costruiti a diverse scale, che vanno da quella nazionale a quella regionale e locale, fino al singolo podere, riferendosi quindi a diversi livelli di dettaglio. Ogni livello viene ad essere approfondito e specificato nel livello inferiore e si integra e si fonde in quello superiore, creando un apparato articolato secondo maglie di diverso ordine.”*<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Cfr Bagliani M. ed Dansero E., “Verso una territorialità sostenibile: un approccio per sistemi locali territoriali” in Dematteis G. e Governa F. (a cura di), Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT”, Franco Angeli, Milano 2005.

<sup>114</sup> Bonfanti P., Sigura M., “Una rete ambientale per la Regione Friuli Venezia Giulia”, in Pedrocco P., Fabbro S., “Le trasformazioni del territorio in Friuli Venezia Giulia: nuove ipotesi di analisi e pianificazione, Università degli Studi di Udine, 2004.

La citazione argomenta chiaramente che gli studi e gli interventi sulla rete ambientale si modificano con il cambiare della scala di approccio, quindi si deve necessariamente relazionarsi con l'interscalarità delle soluzioni proposte.

A questo punto risulta evidente che la trattazione di questo tema alla scala comunale, limitandosi ai limiti amministrativi di un singolo ente comunale, presenta dei grossi limiti. In quanto, limitandosi al territorio di un singolo piccolo Comune fortemente caratterizzato da aree naturali, non si riesce a individuare tutti gli elementi di un sistema territoriale che costituiscono una rete o una continuità di situazioni o soluzioni ambientali. In pratica non si riesce a salvaguardare l'equilibrio di un intero ecosistema che solitamente viene visto come un'unità ambientale spazialmente individuabile e separabile dal resto dell'ambiente, in realtà è caratterizzato da confini labili, sfumati e variabili nel tempo che risultano essere le aree maggiormente preziose perché presentano un livello di biodiversità maggiore rispetto al resto dell'ecosistema.

Quindi il principale obiettivo del piano urbanistico strutturale su scala intercomunale deve essere quello di salvaguardare i corridoi ecologici tra i diversi ecosistemi e garantire una protezione ai deboli equilibri dello stesso.

Questo obiettivo può essere raggiunto, per esempio, con la previsione di una rete delle aree agricole che, visto il loro forte arretramento rispetto alle aree urbane e alla diminuzione della loro capacità produttiva che serve a sfamare una popolazione mondiale in continua crescita, devono essere, insieme alle aree boschive, la base dei sistemi ambientali.

Tutto ciò in un territorio fortemente caratterizzato dalla presenza di piccoli Comuni potrebbe essere utile anche a innalzare la qualità dei siti, aumentare l'attrattività turistica delle aree interessate e, grazie all'eventuale aumento delle attività e delle maggiori tasse versate, avere ripercussioni positive sulla delicata situazione finanziaria dei bilanci comunali.

La tutela delle aree naturali e la loro costante manutenzione, vista con un approccio intercomunale e affrontata adeguatamente nel piano strutturale, potrebbe essere utile anche per la prevenzione del dissesto idro-geologico che da anni caratterizza buona parte delle aree marginali italiane e spesso, in seguito a imprevisti fenomeni meteorologici, crea danni ingenti alla popolazione e alle loro edificazioni.

In un'ottica di benessere diffuso, capace di migliorare la qualità della vita, all'interno della componente strutturale intercomunale potrebbe essere utile prevedere, dove la competenza è dei Comuni<sup>115</sup>, l'organizzazione della raccolta dei rifiuti solidi urbani e la previsione di aree ecologiche, a servizio dei Comuni coinvolti, per la raccolta dei rifiuti ingombranti o speciali che richiedono delle pratiche per lo smaltimento più complesse e con dei tempi più lunghi.

#### 1.1.4 La rete energetica

L'energia è l'elemento centrale di tutto il funzionamento del sistema di sopravvivenza mondiale. I modi in cui si ricava, si produce, si distribuisce e si consuma sono un segnale evidente di come e per quanto tempo ancora l'uomo potrà continuare a vivere sulla Terra.

Come ho argomentato nel paragrafo precedente, i nostri stili di vita, il consumo indiscriminato di risorse sta portando verso il baratro l'umanità che, vista la sua miopia comunitaria su questi temi, non è in grado di connettere le sue attività di tutti i giorni con le crisi che esse creano nei delicati equilibri del nostro pianeta.

---

<sup>115</sup> A esempio, in Campania la competenza per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti è stata demandata, tramite una legge regionale, alle Province.

Questo è un processo che avanza lentamente e inesorabilmente, senza avere delle ripercussioni immediate o improvvise sulla vita quotidiana di ogni singola persona<sup>116</sup>. Con il passare degli anni, saremo costretti a prendere delle misure sempre più drastiche e impattanti.

Uno dei primi interventi da considerare riguarda l'energia. E' necessario favorire un'adeguata razionalizzazione del sistema partendo proprio dalla "presa di coscienza" dei limiti esistenti.

Un esempio è dato da un piccolo villaggio tibetano, chiamato Sher e che, da oltre mille anni, *"rimane tenacemente aggrappato alla propria esistenza, nonostante la sua infelice collocazione, appollaiato com'è su una stretta sporgenza pianeggiante situata lungo il ripido pendio di una montagna. Questo luogo, sull'arido altopiano del Tibet, riceve soltanto un'ottantina di millimetri di precipitazioni all'anno, ma ogni singola goccia viene raccolta in un antico sistema di irrigazione. La media annuale delle temperature si aggira intorno allo zero, e da dicembre a febbraio la colonnina di mercurio può scendere tra i -20° e i -30°. Le pecore di questa regione hanno una lana fittissima che trattiene benissimo il caldo; con la lana filata e intrecciata localmente vengono prodotti vestiti e coperte che aiutano gli abitanti del villaggio a sopportare i tremendi rigori dell'inverno, utilizzando in genere come riscaldamento solo il caminetto di casa.*

*Il tetto degli edifici in pietra e canniccio va rifatto ogni dieci anni, e il legno viene fornito dai salici che crescono lungo i canali di irrigazione. Ogni volta che un ramo viene tagliato per costruire i tetti, sull'albero ne viene innestato uno nuovo. Un salice vive circa 400 anni e, quando muore, al suo posto ne viene piantato un altro. I rifiuti prodotti dall'uomo vengono riciclati come fertilizzanti per le piante erbacee, gli ortaggi e i campi di orzo – la*

---

<sup>116</sup> Anche se l'aumento di eventi meteorologici eccezionali che causano inondazioni, smottamenti e distruzione degli edifici può essere considerato come una conseguenza diretta sulla popolazione. Ma purtroppo, in particolar modo in Italia, si ha la memoria corta e si continua ad andare avanti come se nulla stesse succedendo.



*fonte alimentare principale del luogo, la tsampa -, oltre che per radici commestibili da immagazzinare per l'inverno.”<sup>117</sup>*

Questo è un vero e proprio caso limite in cui c'è un perfetto equilibrio tra la natura e l'uomo e in cui quest'ultimo riesce a sfruttare al massimo e nel miglior modo possibile, tenendo conto delle tecnologie di cui ha a disposizione, le risorse che il pianeta gli offre.

La società evoluta, utilizzando le conoscenze e le invenzioni fatte nel corso dei secoli, potrebbe rapportarsi allo stesso modo e applicare uno stile di vita che, a partire dai piccoli gesti quotidiani, sia maggiormente compatibile con le capacità di autorigenerazione delle risorse energetiche.

E' necessario prendere coscienza che *“gli effetti a livello locale dei cambiamenti climatici hanno iniziato a coinvolgere la pianificazione municipale e i programmi di governance, mettendone in discussione l'effettiva praticabilità.”<sup>118</sup>*

In tutto ciò, qual è il ruolo del governo del territorio e, in particolar modo, della componente strutturale di un piano urbanistico su scala intercomunale tra piccoli Comuni?

L'obiettivo principale è, nei territori dove è possibile, il raggiungimento dell'autonomia energetica. Dal mio punto di vista, nei piccoli Comuni delle aree marginali potrebbe essere raggiunta facilmente e distribuita altrettanto facilmente, le tecnologie esistenti ci danno l'opportunità di farlo sfruttando solo l'energia rinnovabile prodotta dal vento, dal sole e dall'acqua.

Ogni piccolo Comune delle aree marginali del territorio italiano è *“un paese che mangia aria, che mangia luce, che mangia vento.”<sup>119</sup>*

---

<sup>117</sup> Goleman D., Intelligenza ecologica, Rizzoli, Milano 2009.

<sup>118</sup> Droege P., La città rinnovabile – Guida completa a una rivoluzione urbana, Edizioni Ambiente, Milano 2008.

<sup>119</sup> Arminio F., Terracarne – Viaggio nei paesi invisibili e nei paesi giganti del Sud Italia, Mondadori, Milano 2011.

All'interno del piano, prima di ogni altra cosa, è indispensabile promuovere la sostituzione delle tecnologie energetiche convenzionali con nuovi sistemi rinnovabili. A partire da ogni singolo edificio tramite l'incentivazione: per l'installazione di pannelli fotovoltaici o, meglio ancora, di tegole fotovoltaiche sui tetti degli edifici sia pubblici, sia privati di ogni destinazione d'uso; per la sostituzione di vecchi infissi con nuovi infissi con doppio vetro camera<sup>120</sup> e isolanti; per la realizzazione di cappotti esterni con intonaci termoisolanti.

L'applicazione di questi accorgimenti sugli edifici produrrà, in buona parte degli stessi, un surplus di produzione energetica che può essere immagazzinata o distribuita nelle rete e farla utilizzare per gli edifici con deficit di produzione energetica o per l'illuminazione degli spazi pubblici.

Il piano strutturale intercomunale potrebbe prevedere anche la realizzazione di un parco eolico, di pochi generatori, che potrebbe essere utile a fornire energia elettrica in abbondanza, in contesto caratterizzato da piccoli Comuni, e un sensibile introito di risorse finanziarie nelle casse comunali.

*“Il 2% dell'energia solare si converte naturalmente in energia eolica attraverso la circolazione atmosferica. Dal punto di vista economico quella eolica è la forma di energia rinnovabile più efficiente.”<sup>121</sup>*

Prevedere la localizzazione di un parco eolico potrebbe anche evitare il vero e proprio sciaccallaggio delle aree boschive, delle aree vincolate che, in buona parte dei casi, vengono abolite per far spazio all'installazione di aerogeneratori. Questa ormai, nei piccoli Comuni collinari, è diventata una vera e propria speculazione.

---

<sup>120</sup> Per gli utenti più esigenti e con maggiori disponibilità finanziarie esistono anche gli infissi a triplo vetrocamera.

<sup>121</sup> Rifkin J., Economia all'idrogeno – La creazione del Worldwide Energy Web e la redistribuzione del potere sulla terra, Mondadori, Milano 2002.

Un esempio di collaborazione tra piccoli Comuni per la costruzione di vere e proprie centrali elettriche da energia rinnovabile, in questo caso da fotovoltaico, lo si ha nel bresciano, precisamente nella Val Sabbia. Venticinque Comuni hanno dato vita a un consorzio e, invece di chiamare un finanziatore privato, i sindaci si sono recati una banca locale, hanno presentato il progetto e richiesto un mutuo di 23 milioni di euro che avrebbero ripagato con i soldi ricavati dalla vendita dell'energia elettrica prodotta dall'impianto fotovoltaico. Il mutuo è stato concesso e sono iniziati i lavori di installazione di pannelli fotovoltaici non su un'area agricola come si usa fare ultimamente, ma in un vecchio allevamento di tacchini dismesso e abbandonato dove si ha un'alta concentrazione di ruderi, di aree cementificate e di amianto. L'area è stata completamente ripulita e bonificata e, nel giro di sei mesi, i lavori sono stati ultimati. Nel primo anno di funzionamento la centrale elettrica fotovoltaica ha prodotto 5 milioni di euro di energia elettrica: 1,8 milioni di euro sono stati utilizzati per pagare la prima rata del mutuo, 1,2 milioni di euro sono stati spesi per la gestione del campo fotovoltaico e la parte restante sono stati utilizzati per illuminare le scuole, gli uffici pubblici e gli spazi pubblici di tutti e ventitre i Comuni.

La previsione di aree per la localizzazione di centrali elettriche da fonti rinnovabili – fotovoltaico, eolico, idroelettrico, ecc. – nella componente strutturale dei piani urbanistici intercomunali potrebbe facilitare e invogliare maggiormente i singoli amministratori ad avviare pratiche di collaborazione per la produzione di energia rinnovabile in loco e in maniera associata.

## 1.2 La pianificazione urbanistica intercomunale gestita da un'Unione di Comuni

*“Il territorio istituzionale non rappresenta più il quadro comunitario all'interno del quale si iscrive la vita pubblica, sociale ed economica. Esso costituisce, piuttosto, un riferimento spaziale tra altri possibili, i quali contribuiscono a definire i diversi contesti dell'agire.”<sup>122</sup>*

Questo è un concetto che risulta essere chiaro, nella società scientifica, da almeno quarant'anni. Da allora si è tentato di proporre dei nuovi approcci allo studio e all'organizzazione del territorio, ma, dal punto di vista istituzionale, non hanno avuto un grosso successo.<sup>123</sup>

Come esposto nei capitoli precedenti, con la legge 142 del 1990 si normano per la prima volta, anche se con dei limiti oggi parzialmente superati, le Unioni di Comuni.

Dal mio punto di vista, per una corretta redazione, per un'efficace attuazione e per una buona gestione di un piano urbanistico su scala intercomunale sarebbe necessario avere un unico ufficio di piano supervisore e capace di esprimere tutte le proposte dei Comuni aderenti.

Il processo di unificazione degli uffici di piano comunali: comporta anche una riduzione di tutte quelle attività simili che, prima della formazione dell'ufficio di piano associato, erano affidate ai singoli uffici tecnici comunali; comporta una riduzione delle spese per l'acquisto di software gestionale che può essere effettuato una sola volta; infine comporta un aumento delle capacità cognitive dell'ufficio e una conseguente riduzione della dipendenza da consulenti esterni che nei piccoli Comuni risulta essere

---

<sup>122</sup> Ferlaino F., Molinari P., Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. – Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa, Il mulino, Bologna 2009.

<sup>123</sup> Si pensi, a esempio, alla mancata istituzione delle Città metropolitane proposte a partire dagli anni settanta e istituzionalizzate con la riforma del Titolo V della Carta costituzionale.

necessaria in alcune funzioni, tra cui posso inserire tranquillamente quella della pianificazione urbanistica.

Per accrescere i poteri di quest'ufficio, bisognerebbe inserirlo in un ente sovra locale con degli organi decisori che possano darne delle direttive di funzionamento immediate ed eseguibili. L'ente sovra locale più adeguato per ospitare l'ufficio di piano intercomunale è senz'altro l'Unione dei Comuni.

Il primo motivo per il quale, secondo me, l'Unione dei Comuni potrebbe essere l'ente adeguato a ospitare l'ufficio di piano intercomunale riguarda gli organi decisori. Infatti, quest'ultimi sono composti da rappresentanti amministrativi dei singoli Comuni e, in quanto tali, hanno la totale facoltà di decidere in sostituzione degli organi decisori comunali, i quali hanno solo il compito, per le funzioni gestite in maniera associata, di ratificare le decisioni prese. In questo modo si ha la possibilità di accorciare sensibilmente la già lunga tempistica sulle disposizioni amministrative in materia di governo del territorio e si aumentano le capacità decisionale dell'ufficio di piano associato.

Il secondo motivo riguarda, ancora una volta, la disastrosa situazione nei bilanci dei piccoli Comuni. La singola municipalità di piccole dimensioni, ad oggi, non è in grado di sostenere i costi per la redazione di un piano urbanistico e, tanto è grave la situazione, non possono nemmeno adempiere al cofinanziamento in caso di incentivi regionali. Mentre per l'Unione dei Comuni la situazione potrebbe essere migliore perché, da un paio di anni a questa parte, lo Stato centrale ha intrapreso un percorso che mira a favorire questi enti e quindi ha emanato una serie di provvedimenti che agevolano finanziariamente le gestioni associate delle funzioni fondamentali e, tali agevolazioni, aumentano ancora in caso di formazione di un'Unione dei Comuni. In questo modo si supera anche lo scoglio della disponibilità

finanziaria che, per molti amministratori, è una delle scuse preferite per mettere da parte la pianificazione urbanistica (fa sempre comodo!!!)

Inoltre, *“l’Unione dei Comuni rappresenta un dispositivo istituzionale che risulta essere stabile sul lungo periodo - caratteristica fondamentale per avere una buona gestione della componente strutturale del piano urbanistico intercomunale che, come detto in precedenza, non ha una scadenza temporale - e che ridefinisce il quadro di espressione dell’autonomia dei singoli Comuni a partire dalla realtà, così come si è storicamente determinata, regolando l’integrazione di: forme di rappresentanza politica, offerta di prodotti amministrativi, iniziative di animazione e promozione economica, sociale e ambientale locale e delle espressioni delle culture delle popolazioni coinvolte.”*<sup>124</sup>

Infine, con l’evolversi del decentramento amministrativo gli enti comunali di piccole dimensioni si sono visti caricati di sempre maggiori responsabilità a cui, per dare una risposta adeguata, deve seguire uno sviluppo delle capacità decisionali, tecniche e organizzative, strutturalmente difficili da sviluppare in realtà organizzative semplici e con capacità cognitive limitate come i piccoli Comuni. Tutto ciò può essere garantito dalla formazione di un’Unione dei Comuni.

I limiti strutturali non superati hanno portato anche a degli esempi di degrado che vanno dal dissesto idrogeologico ai problemi di viabilità, dalla mancanza di servizi alla persona alle difficoltà di presidio sul territorio da parte delle forze dell’ordine municipali.

---

<sup>124</sup> Ruffini R. (a cura di), Una democrazia senza risorse – Strategie di sviluppo nei piccoli Comuni, Guerini e Associati, Milano 2000.

## 2 La componente operativa

### 2.1 L'approccio alla componente operativa

La componente programmatico - operativa del piano urbanistico si applica negli ambiti di trasformazione delimitati dalla componente strutturale dello stesso strumento.

Anche in questo caso le risorse finanziarie risultano essere determinanti. Anzi, se nella parte strutturale è necessario “solo” prestare attenzione alle potenzialità finanziarie dell'ente, in questo caso, essendo il piano prescrittivo, c'è bisogno immediato delle risorse finanziarie per far partire l'attuazione delle previsioni di piano aventi durata determinata.<sup>125</sup>

Quindi, *“dal momento che la componente operativa riguarda sostanzialmente le trasformazioni non soltanto ammissibili, ma anche opportune o addirittura necessarie nel breve termine, essa disciplinerà gli interventi urbanizzativi ed edilizi da progettare e realizzare nell'arco, ipotizziamo, di un quinquennio, che pertanto selezionerà secondo criteri articolati di priorità e di fattibilità.”*<sup>126</sup>

In questo contesto, risulta fondamentale considerare che, a oggi, i piani operativi redatti e approvati sono pochissimi e, in molti casi, a causa anche della non radicata comprensione del piano urbanistico (scomposto in tre componenti fondamentali: piano strutturale, piano operativo e regolamento urbanistico edilizio) da parte dei tecnici incaricati della redazione, non risultano essere corrispondenti ai contenuti determinati dalla visione riformista della pianificazione territoriale.

---

<sup>125</sup> La durata del piano operativo viene stabilita nelle singole leggi regionali sul governo del territorio. Nella quasi totalità dei casi è pari a 5 anni (anni di durata di un mandato amministrativo). In Campania è pari a 3 anni.

<sup>126</sup> Dal Piaz A., Aprea I., I tempi della pianificazione urbanistico-territoriale, Loffredo Editore, Napoli 2010.

La prima questione da chiarire è sicuramente se la componente operativa di un piano strutturale redatto su base intercomunale debba coinvolgere, anch'essa, più Comuni oppure debba riguardare un solo ente municipale. Queste sono decisioni che inevitabilmente devono essere prese caso per caso.

Per esempio, se il piano operativo si concentra su un ambito di trasformazione per il quale, nel piano strutturale, è prevista la localizzazione di un'attrezzatura territoriale, ovviamente sarebbe meglio coinvolgere più Comuni nella redazione, visto che all'interno dell'ambito è prevista la realizzazione di una funzione che, inevitabilmente, andrà a coinvolgere i Comuni limitrofi e che, come previsto sicuramente nella componente strutturale, non potranno ospitare all'interno dei loro limiti amministrativi una struttura con la stessa destinazione d'uso.

Un'altra situazione in cui è necessario predisporre il piano operativo su base intercomunale è, senza dubbio, il caso in cui l'ambito di trasformazione ricade in due Comuni differenti, in pratica se l'area si trova a cavallo di due territori amministrativamente diversi. In questo caso, visto il coinvolgimento fisico di almeno due Comuni è obbligatoria l'intercomunalità.

Un'ulteriore circostanza in cui sarebbe necessario predisporre la componente operativa su base intercomunale riguarda, come già visto per altre situazioni, la condizione finanziaria degli enti comunali che, come più volte ricordato, vivono una situazione di bilancio che peggiora di anno in anno. In questo caso, per evitare che i Comuni siano costretti a redigere dei piani *“totalmente conformativi dei diritti edificatori e disastrosi per il futuro del territorio”*<sup>127</sup> per *“finanziare con “moneta urbanistica” i propri servizi”*<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> Oliva F., Relazione del Presidente al XXVI Congresso nazionale dell'INU, Ancona 2008.

<sup>128</sup> Vedi sopra.



probabilmente sarebbe utile mettere insieme le forze finanziarie e tentare di far prevalere la salvaguardia degli equilibri territoriali.

Sfruttando la presenza di un ufficio di piano associato istituito all'interno di un'Unione dei Comuni, incentivando la pratica concorsuale tra ambiti di trasformazione e redigendo un piano operativo intercomunale si potrebbe innescare una sorta di "sana competizione" tra i piccoli Comuni, i quali, in seno a un piano urbanistico operativo, possono presentare una proposta di sviluppo di un ambito di trasformazione seguendo le regole, i vincoli e le sollecitazioni dello strumento urbanistico. Il Comune che avrà presentato la proposta maggiormente rispondente alle richieste del bando, che favorisce l'interesse pubblico e che valorizza i beni comuni del territorio avrà la possibilità di realizzare ciò che aveva previsto nella proposta pianificatoria e progettuale dell'ambito di trasformazione.

I piani operativi possono essere proposti da tutti i Comuni aderenti all'Unione dei Comuni che ha gestito la redazione della componente strutturale. L'ufficio di piano associato, ricevute le proposte di piano operativo, verificherà se sono congruenti alle previsioni e alle visioni del piano strutturale intercomunale, ne valuterà la fattibilità economica e suggerirà, se necessario, alcune modifiche per aumentarne la sostenibilità economica, ambientale e sociale.

Nel caso in cui la proposta di piano operativo provenga direttamente dall'Unione dei Comuni, quest'ultima deciderà autonomamente quali ambiti di trasformazione attivare e che tipologie di interventi prevedere all'interno di essi. In questo modo l'ente sovra comunale acquisterebbe maggiore capacità decisionale e apporterebbe un benessere più equamente distribuito in tutto il territorio di competenza.

I piccoli Comuni del territorio italiano devono comprendere che una pianificazione urbanistica comunale condotta singolarmente - a causa delle forti interdipendenze fisiche, sociali ed economiche - non ha quasi più

senso. Le trasformazioni del territorio e le previsioni funzionali, particolarmente per quelle di livello territoriale, vanno programmate e individuate insieme ai Comuni limitrofi. Tutto ciò è indispensabile anche per attirare quei capitali finanziari privati capaci di sostenere delle spese che le sole casse pubbliche non sarebbero in grado di reggere, ma che nei piccoli Comuni scarseggiano per una bassa capacità attrattiva.

## 2.2 Gli scambi volumetrici e le compensazioni urbanistiche

Negli ultimi venti anni, le risorse finanziarie degli enti pubblici sono andate sempre più diminuendo e, a causa delle eccessive spese, il debito pubblico non ha fatto altro che crescere, fino a diventare, a oggi, il principale problema da risolvere nelle politiche economiche dello Stato centrale.

Dato il deficit finanziario pubblico e il costo dei suoli da espropriare equiparato a quello di mercato, gli enti locali, per garantire la presenza degli standard urbanistici e migliorare la qualità della vita dei cittadini, si sono visti costretti a coinvolgere i capitali privati tramite alcune forme di collaborazione.

Una delle principali forme di collaborazione è la perequazione urbanistica.

Già alla fine degli anni ottanta, la perequazione urbanistica fu utilizzata sistematicamente da Stefano Pompei, proprio in alcuni piccoli Comuni dell'Emilia Romagna, per fronteggiare la carenza di disponibilità finanziaria che non permetteva più l'attuazione dei piani urbanistici tramite il modello dell'esproprio diffuso.

Per onor di cronaca vorrei sottolineare che il primo tentativo di sperimentazione di questo meccanismo è avvenuto nel 1962 nelle norme di attuazione di *“tutti i PRG del comprensorio intercomunale bolognese, secondo le quali il 50% di tutte le aree di espansione andava ceduto gratuitamente al Comune per i servizi pubblici e per l'edilizia popolare. Quelle norme furono illegalmente bocciate dai controlli prefettizi e sostituite poco dopo pragmaticamente con la soluzione dell'esproprio diffuso volontario.”*<sup>129</sup>

La mancata applicazione della perequazione urbanistica, la forte propensione degli amministratori locali ad accontentare le richieste degli

---

<sup>129</sup> Oliva F. (a cura di), Giuseppe Campos Venuti – Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica, Editori Laterza, Bari 2010.

speculatori edilizi privati e gli altissimi prezzi d'esproprio delle aree hanno portato a un forte deficit di spazi pubblici e di attrezzature pubbliche che difficilmente potrà essere sanato.

Per un'attuazione della procedura perequativa sensata è necessario essere *“in presenza di consistenti quantità di edificazioni vendibili, dai cui ricavi devono sortire margini di lucro sufficienti a compensare i costi delle urbanizzazioni primarie e il valore “perduto” dei suoli ceduti gratuitamente al Comune”*<sup>130</sup>. A questi aggiungerei il costo delle eventuali compensazioni ambientali che possono essere realizzate anche all'esterno dell'area interessata dalla pratica perequativa.

Nei singoli piccoli Comuni, esclusi quelli inseriti in contesti fortemente urbanizzati e limitrofi a grossi centri urbani, difficilmente si riusciranno a trovare le condizioni di lucro sovraesposte.

Affinché si possano generare le condizioni iniziali per l'applicabilità della perequazione urbanistica è necessario impostare la pratica su base intercomunale, in modo da concentrare, in un solo ambito di trasformazione, le volumetrie e gli interessi dei vari piccoli Comuni e riuscire ad attrarre gli interessi dei privati pronti a investire e realizzare tutte le opere previste.

Questo potrebbe essere uno dei percorsi da seguire in un eventuale piano operativo di un piccolo Comune che, condividendo con le piccole municipalità limitrofe la componente strutturale del piano urbanistico, potrebbe avere maggiori possibilità di crescita economico, sociale e ambientale.

In un periodo storico di particolare delicatezza in cui i piccoli Comuni costituiscono, probabilmente, l'anello più debole del sistema pubblico italiano, questo procedimento potrebbe rappresentare una delle vie d'uscita dallo stallo istituzionale in cui l'intero Paese è precipitato.

---

<sup>130</sup> Dal Piaz A., Aprea I., I tempi della pianificazione urbanistico - territoriale, Editore Loffredo, Napoli 2010.



## BIBLIOGRAFIA

Arminio F., Terracarne – Viaggio nei paesi invisibili e nei paesi giganti del Sud Italia, Mondadori, Milano 2011.

Astengo G., Nucci C. (a cura di), “Rapporto sullo stato dell’urbanizzazione in Italia – Ricerca It.Urb.’80” pubblicato su Quaderni di Urbanistica n.8 del 1990 (supplemento alla rivista Urbanistica Informazioni n.111 del 1990).

Belli A., Immagini e concetti nel piano. Inizi dell'urbanistica in Italia, Etas, Milano 1996.

Boeri S., L’anticittà, Editori Laterza, Bari 2011.

Braudel F., L’identità della Francia. Spazio e storia, Il Saggiatore, Milano 1986.

CAIRE per conto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Atlante nazionale del territorio rurale. Nuove geografie per le politiche di sviluppo rurale, 2010.

Calafati A. G., La città come “sistema progressivo”: evoluzione strutturale e sviluppo economico in Scienze regionali n. 3, Franco Angeli, Milano 2007.

Calafati A. G., Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia, Donzelli Editore, Roma 2009.

Calafati A. G., Mazzoni F., Città in nuce nelle Marche. Coalescenza territoriale e sviluppo economico, Franco Angeli, Milano 2008.

Campos Venuti G., La terza generazione dell'urbanistica, Franco Angeli, Milano 1990.

Caniggia G., Maffei G. L., Composizione architettonica e tipologia edilizia. Lettura delle strutture edilizie: territorio, Marsilio Editore, Venezia 1979.

CENSIS, I nuovi termini della coesione sociale, Franco Angeli, Milano 2003.

CENSIS e Fondazione Monte dei Paschi di Siena, L'Italia dei territori, 2009.

CENSIS, Metropoli per la ripresa. Il sistema urbano italiano al 2009, Franco Angeli, Milano 2009.

CENSIS e Rete Urbana delle Rappresentante, Municipium. I parametri sociali della città, Franco Angeli, Milano 2008.

Cervellati P.L., L'arte di curare la città, Il Mulino, Bologna 2000.

CITTALIA, Lo stato delle Unioni. Rapporto nazionale 2010 sulle Unioni di Comuni, ANCI 2010.

CITTALIA, La valorizzazione dei piccoli comuni tra Stato e Regioni. Un confronto tra il Ddl nazionale e la legislazione regionale, ANCI 2007.

CITTALIA, I piccoli comuni. Il futuro tra slancio economico e sociale e conservazione di uno stile di vita, ANCI 2007.

CITTALIA, Le Unioni dei Comuni. La percezione della cittadinanza, ANCI 2007.

CITTALIA, Un comune più semplice, ANCI 2007.

Clementi A., Dematteis G., Palermo P. C., Le forme del territorio italiano (ITATEN), Biblioteca di Cultura Moderna Laterza, Bari 1996.

Cori B., Pellegrini G. C., Dematteis G., Pierotti P., Geografia urbana, UTET Libreria, Torino 1993.

Dal Piaz A., Ragionando di urbanistica, Edizioni Graffiti, Napoli 1999.

Dal Piaz A. (a cura di), La Campania verso il duemila – assetto e sviluppo dopo la fine dell'intervento straordinario, Edizione Graffiti, Napoli 1998.

Dal Piaz A., Aprea I., I tempi della pianificazione urbanistico – territoriale, Loffredo Editore, Napoli 2010.

Dematteis G., Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche, Franco Angeli, Milano 1989.

Dematteis G. e Governa F. (a cura di), Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT", Franco Angeli, Milano 2005.

Droege P., La città rinnovabile – Guida completa a una rivoluzione urbana, Edizioni Ambiente, Milano 2008.

Ferlaino F., Molinari P., Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità – Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa, Il Mulino, Bologna 2009.

FORMEZ e ANCI, Piccoli comuni e livelli di vitalità del territorio, 2006.

Fumagalli M., Inarrestabile città – Note di geografia urbana, Maggioli editore, Milano 2008.

Gabellini P., Fare urbanistica. Esperienze, Comunicazione, Memoria, Carocci Editore, Roma 2010.

Gasparrini C., L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto, dal progetto al piano, Etas, Milano 1994.



Goleman D., *Intelligenza ecologica*, Rizzoli, Milano 2009.

IFEL, *Atlante dei piccoli comuni* 2011, ANCI 2011.

IFEL – ANCI, *I numeri dei piccoli comuni*, 2009.

IFEL – ANCI – CITTALIA, *I comuni italiani* 2010, ANCI 2010.

Indovina F., *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, Milano 2009.

Istituto Nazionale di Economia Agraria, *I piccoli comuni lucani. Analisi strutturale ed economica*, 2005.

Martini A., *Rapporto sulle autonomie locali*, CRESME 2001.

Oliva F. (a cura di), *Giuseppe Campos Venuti – Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Editore Laterza, Bari 2010.

Oliva F., *Relazione del Presidente al XXVI Congresso nazionale dell'INU*, Ancona 2008.

Onesti T., Angiola N., *La governance dei piccoli Comuni*, Franco Angeli, Milano 2007.

Palermo P. C., *I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Donzelli Editore, Roma 2009.

Palermo P. C., *Trasformazioni e governo del territorio – Introduzione critica*, Franco Angeli – DIAP, Milano 2004.

Pedrocco P., Fabbro S., *“Le trasformazioni del territorio in Friuli Venezia Giulia: nuove ipotesi di analisi e pianificazione*, Università degli Studi di Udine, 2004.

Pompei S., *Il piano regolatore perequativo*, Hoepli, Milano 1998.

Rete Urbana delle Rappresentanze, La ricchezza del territorio italiano. Stima del PIL dei comuni italiani, Franco Angeli, Milano 2004.

Rifkin J., Economia all'idrogeno – La creazione del Worldwide Energy Web e la redistribuzione del potere sulla terra, Mondadori, Milano 2002.

Ruffini R. (a cura di), Una democrazia senza risorse. Strategie di sviluppo nei piccoli Comuni, Guerini e associati Editore, Milano 2000.

Savarese N., Valentino P. A. (a cura di), Progettare il passato – Centri storici minori e valori ambientali diffusi, Associazione CIVITA e Progetti museali editore, Roma 1994.

Secchi B., Prima lezione di urbanistica, Editori Laterza, Bari 2000.

Secchi B., La città del ventesimo secolo, Editori Laterza, Bari 2005.

Serico – Gruppo CRESME, L'Italia del disagio insediativo. Investire sul belpaese: servizi territoriali diffusi per la competizione globale, 2000.

Serico – Gruppo CRESME, Piccola grande Italia. La disomogenea vitalità dei piccoli comuni con meno di 2.000 abitanti, 2001.

Serico – Gruppo CRESME, Rapporto sull'Italia del “disagio insediativo”. 1996/2016 eccellenze e ghost town nell'Italia dei piccoli comuni, 2008.

Symbola su commissione dell'ANCI La sfida dei piccoli comuni tra qualità e innovazione, 2010.

SWG su commissione dell'ANCI, La voglia di crescere e contare dei piccoli comuni. Indagine sulle dinamiche dell'opinione pubblica nei piccoli centri del Paese, 2005.

S3 STUDIUM su commissione dell'ANCI, Il futuro dei piccoli comuni. Indagine previsionale per il periodo 2005-2010, ANCI 2004.